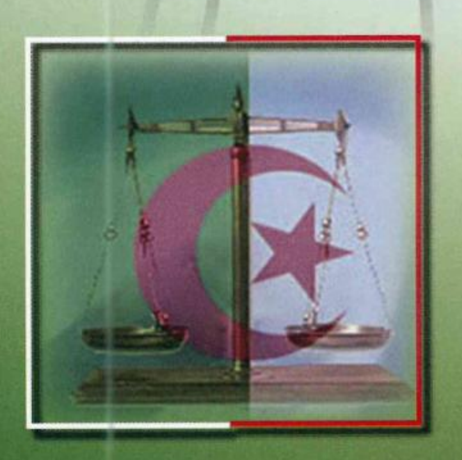
صالح بلحاج

المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم





ديوان المطبوعات الجامعية

د. صالح بلحاج

المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم

الطبعة الثانية مصححة ومزيدة



ديوان المطبوعات الجامعية

رقم النشر: 4.05.5074
رقم ر.د.م.ك (ISBN): 978.9961.0.1304.5
رقم الإيداع القانوني: 2009-5618

مقدمة

أول ما يلفت انتباه الناظر إلى التجربة الدستورية الجزائرية أمران. الأول هو انعدام الاستقرار في الأوضاع الدستورية. ذلك أن الجزائر منذ استقلالها لم تشهد دستورا واحدا وإنما ثلاثة دساتير[1] وتعديلات دستورية متعددة[2]. والأمر الثاني هو طول الفترات الاستثنائية أو "الانتقالية" التي عرفتها، فترات عطلت فيها الحياة الدستورية تماما، نتيجة تجميد دستور قائم، في الفترة الممتدة من أكتوبر 1963 إلى 19 جوان 1965 ومن جانفي 1992 إلى نوفمبر 1995، أو باستبعاد الدستور رسميا وفعليا، كما حدث في ما بين جوان 1965 ونوفمبر 1976. كانت المحصلة في هذا المجال إذاً عدة دساتير وتعديلات دستورية، وفترات من الفراغ الدستوري دامت ما يقارب سبع عشرة سنة سيرت شئون البلاد أثناءها من غير دستور. وفي هذا الواقع المتميز بانعدام الاستقرار المؤسساتي دليل على أن مسألة شرعية النظام في الجزائر لم تحل بعد بصورة نهائية وملائمة.

وانعدام الاستقرار هذا يعني، من ناحية أخرى، أن بعض المؤسسات السياسية لا تزال من دون مكانة قوية في النظام السياسي الجزائري، بما يضمن لها الثبات والاستمرارية والاستقلالية النسبية عن الحكام الذين يقومون بوضعها، وعن التغيرات الحاصلة في هرم السلطة السياسية. وهذا يجعل الاقتصار في دراستها على فترة واحدة محددة من دون فائدة كبيرة، ويفرض متابعة تطوراتها في جميع المراحل منذ قيامها غداة الاستقلال، في ارتباط وثيق مع تطورات السلطة السياسية بوجه عام. معنى ذلك أن دراسة المؤسسات السياسية، بالرغم من أنها تشكل موضوعا مستقلا بذاته، هي بحاجة إلى شيء من التاريخ السياسي، إذ لا يمكن تفسير انعدام الاستقرار المذكور من إلغاء مؤسسات أو تعديلها أو المجيء بغيرها إلا بالعودة إلى أوضاع السلطة السياسية ونظام الحكم.

[1] هي دستور 10 سبتمبر 1963، ودستور 22 نوفمبر 1976، ودستور 23 فيفري 1989.

[2] أهم التعديلات الدستورية تمت في 7 جويلية 1979 و3 نوفمبر 1988 في ما يتعلق بدستور 1976، وفي 28 نوفمبر 1996 في ما يخص دستور 1989، و 15 نوفمبر 2008. بالنسبة إلى الدستور الحالي.

على صعيد آخر، دراسة المؤسسات السياسية لا يمكن أن تتم من زاوية القانون الدستوري وحده، بل ينبغي أن تتعدى ذلك إلى واقع هذه المؤسسات، إلى مكانتها الفعلية في النظام السياسي، إلى الأدوار الحقيقية والوظائف التي قامت أو لم تقم بها. وهذا في الحقيقة ما يميز موضوع القانون الدستوري عن مادة المؤسسات السياسية. في القانون الدستوري يتعلق الأمر بتناول القواعد الدستورية كما وردت في الدستور والنصوص التأسيسية المكملة له، ويكون التركيز في دراسة هذه القواعد على الشرح والتحليل والنقد والمقارنة. وهذا بالطبع غير كاف بسبب التفاوت الموجود بدرجات مختلفة بين الرسمي والفعلي، تفاوت قائم في جميع الأنظمة بما في ذلك الأنظمة الغربية التي رسخت فيها ممارسة الديموقراطية البرلمانية والشرعية الدستورية، لكنه تفاوت شديد خاصة في بلدان العالم الثالث حيث يصل الأمر في بعض الأحيان إلى تعارض تام بين ما ينبغي أن يكون عليه سير المؤسسات بموجب النصوص الدستورية وما تسير عليه فعلا. من هنا تتضح ضرورة الخروج من المستوى الرسمي، النظري، إلى الواقع لدراسة المؤسسات. فما الفائدة مثلا من استعراض سلطات برلمان كما وردت في الدستور إذا لم يمارس هذا البرلمان شيئا، أو مارس جزءا ضئيلا منها، وما الفائدة من الاقتصار على تناول الموقع التأسيسي لرئيس الحكومة كما حدده الدستور إذا كانت هذه السلطة لا تتمتع في الواقع بأي استقلالية عن رئيس الجمهورية، بل وما الفائدة من دراسة نظام حكم رسم ملامحه وآلياته دستور لم يطبق إلا لأيام محدودة، كما هو شأن دستور 1963. يبقى أن دراسة المؤسسات السياسية لابد أن تنطلق في جميع الأحوال من القواعد التأسيسية التي أقامتها وحددت إطار عملها وكيفيات سيرها. وعلى ذلك ستكون منهجية الدراسة في هذا الكتاب تناول المؤسسات السياسية الجزائرية من ثلاث زوايا متكاملة :

- من زاوية القانون الدستوري. على هذا المستوى ندرس المؤسسات السياسية "في ذاتها"، كما وردت في الدساتير وأحيانا في النصوص المكملة لها[1] أيضا : طبيعة هذه المؤسسات، قواعد إنشائها، سلطاتها، العلاقات بينها وبين غيرها من المؤسسات.

- من زاوية التاريخ السياسي والتأسيسي، لمعرفة الدوافع والظروف التي دعت إلى إنشائها أو تعديلها أو إلغائها. في هذه الحالة نلقي نظرة على تطورات النظام السياسي الجزائري بوجه عام لكن فقط بالقدر اللازم لفهم الأحداث التأسيسية.

- من زاوية علم السياسة، بمتابعة الدور الفعلي لهذه المؤسسات، وتحديد أهميتها الحقيقية في الممارسة الدستورية والسياسية.

تحديد المفاهيم

لتوضيح مفهوم المؤسسات السياسية نورد في الفقرات التالية تعاريف لهذا المصطلح ولمجموعة أخرى من المفاهيم المرتبطة به أو القريبة منه تفاديا للخلط الذي غالبا ما نلاحظه عند استعمالها، وهي المؤسسات السياسية، والمؤسسات القضائية والإدارية والمحلية، والقانون الدستوري، ونظام الحكم، والنظام السياسي.

المؤسسات السياسية

يعرف القاموس المؤسسات باعتبارها "مجموع الأشكال والهياكل الأساسية للتنظيم الاجتماعي كما أقامها القانون أو العرف السائد في تجمع بشري معين". والمؤسسات في غالبها أشكال وهياكل، ولكنها ليست هذه فقط، بل هي أيضا تصورات جماعية تتمتع بقيمة تختلف قوة و ضعفا. ويحدد

[1] نقصد بالنصوص المكملة للدستور على وجه الخصوص قانون الانتخابات وقانون الدوائر الانتخابية، وقانون الأحزاب السياسية، والأنظمة الداخلية للبرلمان والقانون المتعلق بتنظيم البرلمان وعمله والعلاقات بينه وبين الحكومة.

بعض علماء الاجتماع المؤسسة بوصفها مجموعة أفعال وأفكار مؤسسة تأسيسا قويا، يصطدم بها الأفراد وتفرض نفسها عليهم إلى هذه الدرجة أو تلك. ويري رجال القانون أن المؤسسة مجموعة قواعد قانونية تتعلق بموضوع واحد ووظائف واحدة وتشكل كلا متناسقا. ومن أمثلة المؤسسات طبقا لهذا التعريف الملكية والزواج والانتخابات...الخ. ويقول الأستاذ بريلو، Prelot، إن المؤسسات أشياء أسسها الإنسان، وبالتالي تكون **المؤسسات السياسية** عبارة عن أشياء أسسها الإنسان في المجال السياسي. ومهما يكن من أمر هذه التعاريف فإن المقصود بالمؤسسات السياسية هو المؤسسات التي تتعلق بالسلطة في الدولة.

ومن المفيد لتحديد مفهوم المؤسسات السياسية بمزيد من الوضوح أن نميز بينها وبين المؤسسات القضائية والمؤسسات الإدارية والمؤسسات المحلية. الفرق بين المؤسسات السياسية والقضائية واضح ولا يكاد يثير أي خلاف، باعتبار أن هذه الأخيرة تقوم مهمتها على تطبيق القانون في حالة المنازعات. أما التمييز بين المؤسسات السياسية والإدارية فهو أقل بساطة. منهم من يقول إن السياسة تتعلق بالقرارات الأساسية والمواقف العامة والتوجهات الشاملة وإن الإدارة تتمثل في تطبيق هذه القرارات والتوجهات على المواطنين. ومنهم من يرى أن الفرق بين المؤسسات السياسية والإدارية لا يكمن في الطابع الموضوعي أو الفردي للقرارات المتخذة بل في أهميتها. من هذه الوجهة تعتبر المؤسسات السياسية في المستوى العلوي والمؤسسات الإدارية في المستويات الأخرى، المتوسطة والدنيا، وتكون تبعا لذلك مهمة السياسة التقرير ومهمة الإدارة التطبيق. في الواقع، هناك تداخل بين السياسي والإداري وصعوبة رسم حدود فاصلة دقيقة بينهما، فكبار الموظفين مثلا يمثلون رسميا سلطات إدارية لكنهم في الحقيقة يؤدون أحيانا أدوارا سياسية واضحة، ويزداد هذا التداخل في البلدان التي تقوم فيها إدارة الدولة بنشاطات واسعة في المجال الاقتصادي والاجتماعي... كما هو شأن الجزائر مثلا، خاصة في زمن الأحادية.

ويمكن أن يقال الشيء نفسه تقريبا عن الفرق بين المؤسسات السياسية والمؤسسات المحلية. فليس من السهل الفصل بينهما فصلا دقيقا. فالمجموعات المحلية تحتفظ دائما، رغم الطابع المحلي لاختصاصاتها ومهما كانت درجة اللامركزية التي تميزها، بعلاقات معينة مع السلطة المركزية، أي مع المؤسسات السياسية المركزية، وتتأثر تبعا لذلك بسياستها إلى هذا الحد أو ذاك. وهي في الواقع دائما تابعة للسلطة المركزية، بصورة أو بأخرى، إلى هذه الدرجة أو تلك.

القانون الدستوري والمؤسسات السياسية

• تعريف "القانون الدستوري" بالانطلاق من الدستور

كل الدول المعاصرة تقريبا تملك دستورا، يعني وثيقة مكتوبة بصياغة رسمية فخمة ومتميزة تحدد التنظيم السياسي للبلاد. انطلاقا من هذا يمكن تعريف "القانون الدستوري" بأنه فرع من القانون، خاص بدارسة القواعد الواردة في الدستور. هذا التعريف صحيح لكنه ناقص لسببين. السبب الأول أن دساتير بعض البلدان لا تتضمن إلا جزءا يسيرا من القواعد المتعلقة بالتنظيم السياسي للبلاد، وفيها أعراف وممارسة وتقاليد تكمل الدستور المكتوب وتتجاوزه، كما هو الأمر في بريطانيا مثلا. فالقانون الدستوري في هذه الحالة لا يمكن أن ينحصر في دراسة القواعد المكتوبة في الدستور لأن هذه لا تمثل إلا جزءا من القواعد الخاصة بالتنظيم السياسي للبلاد. والسبب الثاني أنه حتى في البلدان التي تملك دستورا مكتوبا يتضمن القسم الأساسي من القواعد الخاصة بهياكل الدولة وتنظيم السلطة، نجد عددا مهما من القواعد المتعلقة بالموضوع نفسه خارج الوثيقة الدستورية، في نصوص قانونية أخرى كالقوانين والتنظيمات ولوائح المجالس النيابية... في هذه الحالة أيضا، موضوع القانون الدستوري يشمل كل هذه القواعد، ما هو في الدستور وما هو في النصوص القانونية الأخرى.

• تعريف "القانون الدستوري" بالاستناد إلى طبيعة المؤسسات

في الواقع، تعبير "القانون الدستوري" هو ما سماه بعض الفقهاء "القانون السياسي"، يعني القانون الذي يدرس التنظيم العام للدولة ونظام الحكم وهياكل السلطة فيها. بهذا المفهوم يكون البرلمان والحكومة والوزراء ورئيس الدولة، والانتخابات والأحزاب السياسية، كلها مؤسسات سياسية تشكل موضوع القانون الدستوري. فالقانون الدستوري هنا هو القانون المتعلق بالمؤسسات السياسية، مقابل القانون الإداري المتعلق بالمؤسسات الإدارية مثل الولاة والمجالس البلدية والولائية والموظفين والمحاكم الإدارية في حال ازدواجية القضاء بين قضاء عادي وقضاء إداري. الأستاذ دوغيه، Duguit، عبر عن هذه الكيفية في تحديد مفهوم "القانون الدستوري" قائلا إن هذا الأخير ينبغي ألا يعرف بطريقة "شكلية"، يعني بالانطلاق من شكل القواعد من حيث كونها محتواة في الدستور، وإنما بطريقة "مادية"، أي بالاستناد إلى مضمون هذه القواعد وإلى الموضوع الذي تنطبق عليه، والذي هو في هذه الحالة الموضوع السياسي. وفق هذا، يكون القانون الدستوري هو القانون المنطبق على المؤسسات السياسية.

نظام الحكم، régime politique

يشكل مجموع المؤسسات السياسية ما يعرف بنظام الحكم. الأستاذ فيدال، Vedel، عرف نظام الحكم بأنه "مجموع العناصر التي تساهم فعلا أو قانونا في اتخاذ القرارات الجماعية الأساسية"، بينما رأى الأستاذ دوفيرجيه، Duverger، في نظام الحكم "نظاما فرعيا يتكون داخل النظام الاجتماعي من جملة المؤسسات السياسية أو المؤسسات المتعلقة بالسلطة في الدولة". وميز فقهاء المذهب الدستوري بين النظام الدستوري ونظام الحكم قائلين إن الأول يحدده مجمل القواعد الخاصة بالمؤسسات السياسية وبالعلاقات بين السلطات العامة كما وصفها الدستور، أما الثاني فيتميز بالتطبيق العملي، والسير الملموس لهذا النظام، كما هو في الممارسة السياسية الفعلية.

مهما يكن، هناك أمر أساسي في ما يتصل بتعريف نظام الحكم، مؤداه أن هذا المفهوم يتجاوز مفهوم "النظام الدستوري". مفهوم "نظام الحكم" يشمل جميع "قواعد اللعبة" الضرورية لعمل النظام السياسي. فهو يشمل طبعا القواعد الدستورية، ولكن هذه تشكل في بعض البلدان القسم الأقل أهمية لتكييف نظام الحكم فيها. فهناك زيادة على ذلك القيم التي يستند إليها النظام السياسي ؛ الثقافة والمعايير السياسية هي الأخرى تميز نظام الحكم، بما فيها المعايير الدستورية، والعادات وأنماط السلوك السياسي. وهناك أخيرا البنية الحقيقية للسلطة السياسية، يعني التوزيع الحقيقي للأدوار على مختلف سلطات النظام السياسي، والذي غالبا ما يكون في الواقع مختلفا عن التوزيع النظري الوارد في الوثيقة الدستورية. هذه العناصر مجتمعة ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار لوصف نظام الحكم القائم في نظام سياسي معين.

النظام السياسي، système politique

يرى البعض أن نظام الحكم والنظام السياسي تعبيران مترادفان ويعني كل منهما مجموع المؤسسات السياسية. حسب هذا الرأي إذاً، يكون لهذين التعبيرين معنى واحد، وهما يمثلان نظاما فرعيا من الأنظمة الفرعية العديدة التي تشكل النظام الاجتماعي الشامل. غير أن أنصار هذا الرأي قلة، ومعظم الكتاب يقولون بضرورة التمييز بينهما .

يعرف الأستاذ ثروت بدوي النظام السياسي بوصفه "مجموعة من القواعد والأجهزة المترابطة فيما بينها، تبين نظام الحكم ووسائل ممارسة السلطة وأهدافها وطبيعتها ومركز الفرد فيها وضماناته قبلها كما تحدد عناصر القوى المختلفة التي تسيطر على الجماعة وكيفية تفاعلها مع بعضها والدور الذي يقوم به كل منها"[1]. ويعتقد الأستاذ دوفيرجيه أن مصطلح "النظام السياسي" له مضمون أوسع من مضمون "نظام الحكم" موضحا أن دراسة النظام السياسي

---

[1] ثروت بدوي، النظم السياسية، ص 11.

يجب ألا تقتصر على تحليل المؤسسات السياسية وارتباطاتها المتناسقة في شكل نظام حكم معين، بل يجب أن تتعدى ذلك إلى دراسة العلاقات القائمة بين نظام الحكم هذا وكل العناصر المكونة للنظام الاجتماعي، من اقتصادية وتقنية وثقافية وإيديولوجية وتاريخية. وهكذا يكون المقصود بالنظام السياسي وفقا لهذا المنظور كل الجوانب السياسية للنظام الاجتماعي بكامله.

وتحدث الأستاذ بدوي أيضا عن الفرق بين التعبيرين مبينا أن مفهوم النظام السياسي قد اتسع مضمونه مع اتساع نشاطات السلطة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ومع تزايد عناصر القوى المسيرة للمجتمع عموما، وظهرت فكرة جديدة لا تستند إلى الجانب العضوي في السلطة بقدر اعتمادها على مجالات نشاطها، بحيث أصبح شكل الحكومة مجرد عنصر من عناصر النظام السياسي، ولم تعد القواعد الدستورية التي تنظم السلطات العامة ووسائل سيرها هي التي تحدد وحدها النظام السياسي للدولة بل يحدده أيضا مفهوم الحكام لمركز الفرد في المجتمع وأغراض نشاطهم. بعبارات أخرى، النظام السياسي للدولة يتحدد وفقا لنظامها الدستوري من ناحية، وفلسفتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من ناحية أخرى.

أما الأستاذان جون لوكا وجون كلود فاتان[1]، J. Leca et J. C. Vatin، فقد عرفا النظام السياسي بأنه مجموع المعايير والآليات والمؤسسات المتعلقة بمنح السلطة وتعيين القادة وتسوية الخلافات وتحديد المبادئ التي تحكم كيفية توزيع الموارد على مختلف قطاعات المجتمع. وتتمثل وظيفة النظام السياسي عندهما في تنظيم المجتمع بواسطة ما يفرضه على الجماعات المتصارعة من القواعد وما يمنحها إياه من الموارد الضرورية لصيانة التماسك الاجتماعي.

[1] L'*Algérie politique, institutions et régime*, PFNSP, Paris, 1975, pp. 10-11.

الخطة

في إطار المنهجية المتعددة الأبعاد التي أشرنا إليها سنتناول موضوع المؤسسات السياسية الجزائرية حسب التسلسل الزمني من سنة الاستقلال إلى اليوم في مجموعة متتالية من الفصول. في هذا الصدد سيلاحظ القارئ أننا لم نميز في هذه الفترة الطويلة بين عهدين مختلفين في التاريخ السياسي الجزائري المعاصر، عهد الأحادية ومرحلة التجربة التعددية، فلم نقسم الكتاب مثلا إلى قسمين، أحدهما لمؤسسات الأحادية وآخر لمؤسسات التعددية. لم نفعل ذلك اعتقادا منا أن تجربة التعددية لم تأت بتغيرات جذرية في نظام الحكم وفي الممارسة الدستورية. في الظاهر، هناك فروق شاملة بين دستوري 76 والدستور الحالي مثلا، أما في الواقع فالسمات الكبرى لنظام الحكم وللعلاقات بين المؤسسات والفاعلين السياسيين لم يطرأ عليها تغيير كبير، على الأقل بما يجيز القول إن التعددية أدت إلى تحول أساسي في طبيعة نظام الحكم السياسي الجزائري.

الفصل الأول

الفترة الانتقالية والمؤسسات المؤقتة

(19 مارس 1962 - 10 سبتمبر 1963)

نتناول في هذا الفصل موضوع المؤسسات في فترتين متميزتين من الناحية السياسية والمؤسسية. الأولى هي فترة الانتقال من الوضع الاستعماري إلى وضع الدولة الجزائرية المستقلة. في تلك المرحلة كانت هناك مؤسسة مختلطة مكلفة نظريا بتسيير البلاد، هي الهيئة التنفيذية المؤقتة، وبجانبها مؤسسة فرنسية تماما إلى غاية إعلان الاستقلال في جويلية 1962، وهي المحافظة السامية. أما الفترة الثانية التي بدأت في سبتمبر 1962 فقد شهدت إقامة أولى المؤسسات الجزائرية المستقلة، في مقدمتها بالنسبة إلى موضوعنا المجلس الوطني التأسيسي والحكومة المؤقتة (حكومة الرئيس بن بلة الأولى). وتطلق عادة صفة المؤقتة على هاتين المؤسستين في تلك الفترة لأنها لم تكن مستندة إلى دستور جزائري، غير موجود في ذلك الحين، دستور كانت مهمة وضعه على وجه التحديد قد أسندت إلى المجلس التأسيسي.

البحث الأول : الفترة الانتقالية (مارس - سبتمبر 1962)

لتحقيق الانتقال من وضع استعماري إلى دولة مستقلة في الجزائر، حددت اتفاقيات أيفيان في بنودها الخاصة بالفترة الانتقالية الإجراءات والآجال التي يتم وفقها النقل التدريجي للسلطات من القوة القديمة إلى الدولة الجديدة، ونصت على إنشاء هيئتين[1] لحكم البلاد أثناءها هما *المحافظة السامية والهيئة التنفيذية المؤقتة Exécutif provisoire*، بالإضافة إلى هيئات متخصصة هي :

[1] من الوجهة التأسيسية، تشبه هذه الصيغة نظام الحكم الذاتي، حيث تقتسم وظائف الدولة بين قوة أجنبية ذات سيادة وحكومة محلية.

لجنة مشتركة للسهر على وقف القتال، ومحكمة لحفظ النظام العام، ولجنة مركزية ولجان إقليمية لمراقبة استفتاء تقرير المصير.

1. المحافظة السامية

عُين على رأس *المحافظة السامية* محافظ سام Haut-commissaire، يمثل الجمهورية الفرنسية في الجزائر وأسندت إليه الاختصاصات الأساسية للدولة، وهي شئون الدفاع والعلاقات الخارجية والسياسة النقدية، والقضاء والتعليم والمواصلات السلكية واللاسلكية، وتسيير المطارات والموانئ، و"حفظ النظام في المقام الأخير".

في الواقع، لم يقم المحافظ السامي بممارسة الصلاحيات المذكورة لأن المشاكل القائمة في الجزائر خلال تلك الفترة المضطربة لم تتعلق بالعلاقات الخارجية ولا بالدفاع أو السياسة النقدية...الخ. كانت المشاكل العويصة آنذاك في مجال النظام العام بسبب الحرب التي شنتها المنظمة الفرنسية المتطرفة، *الواص* OAS، وكانت المشاكل الرئيسية الأخرى بالنسبة إلى الطرف الفرنسي ناجمة عن بداية الرحيل الكثيف للأوروبيين، وبالتالي تركزت جهود المحافظ السامي في تلك الفترة على العمل من أجل استتباب الأمن، وتوفير ما أمكنه من الوسائل اللازمة لترحيل الأوروبيين من الجزائر إلى فرنسا.

2. الهيئة التنفيذية المؤقتة

أُسند إلى هذه الهيئة ما بقي من اختصاصات الدولة، وفي مقدمتها إدارة الشئون العامة، وسن التشريعات الخاصة بالجزائر، وتعيين الموظفين في المناصب الإدارية ؛ وبصفة عامة كان عليها أن تسهر على استمرارية عمل أجهزة الدولة في مختلف المجالات، كالصحة والتعليم والفلاحة وغيرها، وحفظ الأمن كذلك. ولتمكين الهيئة التنفيذية المؤقتة من أداء هذه المهمة الأخيرة، أنشأت اتفاقيات أيفيان قوة قوامها 000 40 رجل سميت القوة المحلية. كما أوكلت إلى هذه الهيئة

تلك المهمة الأساسية التي كانت من دواعي إنشائها، وهي الإعداد لتقرير المصير والإشراف على تنفيذه.

كانت الهيئة التنفيذية المؤقتة عبارة عن جهاز مختلط، أراد المتفاوضون من خلاله ضمان التمثيل لثلاثة أطراف هي جبهة التحرير الوطني، والجزائريون من غير المؤيدين للجبهة، وأوروبيو الجزائر. يتجلى ذلك في تشكيلة الهيئة التي أعلنت يوم 27 مارس 1962. ضمت هذه التشكيلة 12 عضوا[1] هم الرئيس عبد الرحمان فارس و11 عضوا. خمسة من الجبهة هم شوقي مصطفاي، رئيس المجموعة، وعبد الرزاق شنتوف ومحمد بن تفتيفة وحاج بومدين حميدو وعبد السلام بلعيد ؛ وثلاثة أوروبيين هم روجي روث Roger Roth، وجون مانوني Jean Mannoni، وشارل كوينغ Charles Koeing وثلاثة مسلمين ليسوا من الجبهة هم الشيخ بيوض وعبد القادر الحصار ومحمّد شيخ.

كانت الهيئة التنفيذية المؤقتة ضعيفة بالمقارنة مع الفاعلين السياسيين الآخرين في ذلك الوقت. في ما يتعلق بمواقفها العامة، هناك فترتان. في فترة أولى تعاملت الهيئة بصورة خاصة مع الحكومة المؤقتة .G.P.R.A وكانت مؤيدة عموما لمواقفها. وفي الفترة الثانية، بعد قيام المكتب السياسي في 22 جويلية 1962، تعاملت الهيئة معه وكانت ممتثلة لتوصياته.

في يوم وقف القتال نفسه، يوم 19 مارس، عين المحافظ السامي[2]، وفي الأسبوعين التاليين شكلت *الهيئة التنفيذية المؤقتة*، وانتهت عملية إنشائها بتنصيب أعضائها يوم 8 أبريل من قبل المحافظ السامي، واستقرارها في مبنى مجاور لمبنى المحافظة السامية بمدينة Rocher-Noir، بومرداس حاليا.

---

[1] وزعت الوظائف ضمن الهيئة التنفيذية المؤقتة كما يلي : عبد الرحمان فارس، رئاسة الهيئة ؛ روجي روث، نائب الرئيس ؛ شوقي مصطفاي، الشئون العامة ؛ عبد الرزاق شنتوف، الشئون الإدارية ؛ محمد بن تفتيفة، مكلف بالبريد ؛ حاج بومدين حميدو ، مندوب الصحة والشئون الاجتماعية ؛ عبد السلام بلعيد، الشئون الاقتصادية ؛ جون مانوني، الشئون المالية ؛ شارل كوينغ، الأشغال العامة ؛ الشيخ بيوض، الشئون الثقافية ؛ عبد القادر الحصار، الأمن العام ؛ محمد شيخ، الزراعة.

[2] عين في المنصب السيد كريستيان فوشي Christian Fouchet، سفير فرنسا بالدانمرك قبل مجيئه إلى الجزائر.

في ما يخص إجراءات الانتقال وآجاله، كان من المفروض وفقا لاتفاقيات أيفيان أن تسير الأمور على النحو التالي : تُعد الهيئة التنفيذية المؤقتة لتقرير المصير وتنفذه في غضون 3 إلى 6 أشهر بعد وقف القتال. إذا كانت النتائج إيجابية - وكان ذلك مؤكدا لدى الجميع - يعلَن الاستقلال وينقل المحافظ السامي صلاحياته إلى الهيئة التنفيذية التي تقوم في الأسابيع الثلاثة التالية بإجراء انتخاب *مجلس وطني تأسيسي* يتلقى بدوره سلطات *الهيئة التنفيذية المؤقتة*، و*الحكومة المؤقتة*، وتنتهي عملية الانتقال إذاً بإنشاء هذه المؤسسة الجزائرية الأولى التي سوف تشرع في إقامة مؤسسات الدولة الجديدة من حكومة ودستور بالدرجة الأولى.

عمليا، جرى الاستفتاء في الأجل المحدد، يوم 1 جويلية 1962، وانسحب الطرف الفرنسي بإعلان الاستقلال في الثالث من الشهر نفسه وتعيين سفير لفرنسا بالجزائر، وبدأ الإعداد لانتخابات المجلس التأسيسي. لكن هذه الانتخابات تأجلت أكثر من مرة، فلم تتم بالفعل إلا في 20 سبتمبر التالي، بسبب ما كان جاريا في الساحة الجزائرية، وهو أزمة *الجبهة* والصراع على السلطة. نلقي في الفقرات التالية نظرة مقتضبة عن مجريات هذه الأزمة.

3. أزمة الجبهة

بعد وقف القتال، وبالإضافة إلى الإجراءات السابقة التي وردت في اتفاقيات أيفيان، كان للجبهة منذ الدورة الثالثة للمجلس الوطني للثورة الجزائرية C.N.R.A. في جانفي 1960 نصوص دستورية هي *القانون الأساسي للجبهة والمؤسسات المؤقتة للدولة الجزائرية*، ومؤسسات هي *المجلس الوطني للثورة الجزائرية والحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية*. كان من المفروض، ومن الممكن أيضا، أن تؤمن تلك المؤسسات الانتقال الهادئ من النظام القديم إلى الدولة الجديدة، فهي بموافقة الجميع كانت قد أنشئت لإدارة شئون الثورة إلى "غاية تحرير التراب الوطني ومجيء مؤسسات نهائية"[1]، أي على الأقل إلى حين انتخاب المجلس الوطني التأسيسي. بدلا

[1] المادة 18 من القانون الأساسي لجبهة التحرير الوطني، جانفي 1960.

من ذلك نشأت أزمة في قيادة الجبهة، تفاقمت مع اقتراب موعد الاستقلال وتطورت باتجاه الأسوأ الذي تمثل في مواجهات مسلحة بين أطراف التراع، خلفت قتلى وجرحى من جنود جيش التحرير الوطني، وانتهت بانتصار أحد طرفيها في النصف الأول من شهر سبتمبر 1962.

لم تكن أزمة 1962 أول أزمة في تاريخ جبهة التحرير الوطني. فقد كانت هذه الأخيرة قد شهدت أزمات أخرى منذ إنشائها في 1954. لكن أزمة 1962 اختلفت عن كل سابقاتها من حيث حدتها ودرجة التصعيد التي وصلت إليها. يعود ذلك من دون شك، وجزئيا على الأقل، إلى خصوصية الظرف الذي وقعت فيه تلك الأزمة. فترة 1962 كانت فترة المفاوضات المتقدمة في بداية السنة، ووقف القتال في شهر مارس، واقتراب استفتاء تقرير المصير، وما كان سيتبعه من خروج القوة المستعمرة القديمة. معنى ذلك أن السلطة كانت في انتظار من يأخذها. ذلك أن مضمون ما سمي بأزمة صائفة 1962 هو بكل بساطة الصراع على السلطة. لم تكن الأزمة في جوهرها بسبب خلافات إيديولوجية أو سياسية، ولا حول مشروع المجتمع. حول هذه النقاط لم تكن خلافات بين المتنازعين. كان الخلاف حول السلطة وتولي المناصب القيادية في المؤسسات المقبلة.

شملت الأزمة جميع مكونات جبهة التحرير الوطني، غير أن التراع الأساسي دار بين قطبين، بحيث أن كل واحد من الأطراف الأخرى كان عليه أن يكون مع أحدهما أو ضده، وهما صف الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية من جهة وتحالف أحمد بن بلة مع قيادة الأركان العامة وجيش الحدود من جهة أخرى، وهو الطرف الذي صار معروفا ابتداء من النصف الثاني لشهر جويلية 1962 بجماعة تلمسان والمكتب السياسي. كانت الحكومة المؤقتة تعتبر نفسها صاحبة الشرعية لممارسة السلطة إلى غاية انتخاب المجلس الوطني التأسيسي استنادا إلى المؤسسات المؤقتة للدولة الجزائرية التي قضت بأن تكون الحكومة المؤقتة هي صاحبة السلطة التنفيذية إلى غاية إقامة مؤسسات منتخبة نهائية بعد

الاستقلال. وكانت هيئة الأركان العامة وأحمد بن بلة يطالبان الحكومة المؤقتة بالانسحاب فورا ودون انتظار الانتخابات، وإخلاء الساحة لهيئة جديدة تحت سيطرتهم سميت المكتب السياسي.

ضمن ذلك السياق تطورت الأزمة بصورة متسارعة منذ وقف القتال, ومرت بعدة أطوار، تخللها الكثير من الأحداث. من أهم تلك الأحداث نسجل *مؤتمر طرابلس* في نهاية ماي ومطلع جوان 1962 والذي كان لقاء الانفجار والتشرذم، حيث افترق المجتمعون من دون الاتفاق على أي شيء، إذا استثنينا إجماعا سهلا حول وثيقة سميت *برنامج طرابلس*. تميزت الفترة اللاحقة بتطور الأزمة نحو الأسوأ. وكان من أحداث الفترة التي أعقبت الاستقلال دخول الحكومة المؤقتة إلى العاصمة، وإعلان المكتب السياسي في تلمسان، ثم وصوله إلى العاصمة، ونهاية الحكومة المؤقتة، وظهور مساعي متعددة لتفادي المواجهة، من دون جدوى.

ابتداء من منتصف أوت، اشتد النزاع وتدافعت الأحداث بوتيرة متسارعة. وبقي في العاصمة طرفان وجها لوجه: هما قوات الولاية الرابعة والمكتب السياسي ممثلا لتحالف بن بلة وقيادة الأركان العامة وجيش الحدود. فلم يسجل هدوء إلى غاية الحل النهائي. تمحور النزاع آنذاك بين المكتب السياسي والولاية الرابعة حول بعض الترشيحات التي كان المكتب السياسي قد أدرجها في قائمة هذه الأخيرة لانتخاب المجلس التأسيسي لكن الولاية الرابعة رفضتها، مثل عبد الرحمان فارس والشيخ خير الدين، وحول تشكيل لجنة فيدرالية الحزب للجزائر الكبرى التي لم تجد فيها الولاية الرابعة أي واحد من الأسماء التي اقترحتها. لم يأبه المكتب السياسي لتلك الاعتراضات وقام يوم 19 أوت بنشر قوائم المرشحين للانتخابات المقرر إجراؤها يوم 2 سبتمبر، فأعلنت الولاية الرابعة حالة الطوارئ ووضعت قواتها في حالة استنفار استعدادا لصد هجوم محتمل من قبل جيش الحدود والولايات الموالية له. في اليوم التالي، وقعت مواجهات دامية في أعالي القصبة بين جماعات ياسف سعدي المؤيدة للمكتب السياسي ومجموعات الولاية الرابعة.

يوم 24 أوت تمت خطوة أخرى نحو الأسوأ. فقد أعلنت الولايتان الثالثة والرابعة في بيان لهما أن مجلسيهما سيظلان في مكانهما إلى غاية إقامة مؤسسات منبثقة عن المجلس بصورة شرعية . معنى ذلك أن الانتخابات في حالة إجرائها لن تقضي على ازدواجية السلطة في ولايتين أساسيتين بالوسط الذي توجد به فوق ذلك عاصمة البلاد. فما كان عندئذ من خيضر إلا الاعتراف بعجز المكتب السياسي عن ممارسة سلطته أمام معارضة الولاية الرابعة، وهو ما حدث فعلا إذ أعلن يوم 25 أوت تأجيل الانتخابات المقررة ليوم 2 سبتمبر إلى وقت لاحق.

في الأيام الأخيرة من شهر أوت، تراجع دور البيانات وتعالت أصوات الرصاص. يوم 29، وقع من جديد اشتباك مسلح في القصبة بين وحدة تابعة للولاية الرابعة ورجال ياسف سعدي المؤيدين للمكتب السياسي. في هذه المرة، كان القتلى أكثر عددا[1]، وخرج السكان مخترقين حظر التجول للتوسط بين المتقاتلين وترديد "سبع سنين بركات". وفي الوقت نفسه، بدأت قوات قيادة الأركان بمناطق وهران السير نحو العاصمة. جاء ذلك على إثر اجتماع عقده يوم 28 أوت في بوسعادة القادة العسكريون والمدنيون لجماعة تلمسان، قرروا فيه الانتقال إلى الفعل واستخدام القوة لدخول العاصمة. أصدر الاجتماع بيانا أدان فيه موقف الولاية الرابعة وأعلن تأجيل الانتخابات إلي يوم 20 سبتمبر، موضحا أنه سيتم إحلال النظام في العاصمة قبل ذلك التاريخ، أي أن سير قوات الحدود والولايات الموالية لها سيبدأ عما قريب. وتم في ذلك الاجتماع وضع اللمسات الأخيرة على خطة "المسيرة" باتجاه العاصمة من ثلاث جهات. من الغرب نحو الشرق، انطلاقا من وهران ومرورا بالشلف، تحت قيادة العقيد عثمان ؛ ومن الجنوب نحو الشمال، عن طريق الجلفة، قصر البخاري، المدية، ثم البليدة، تحت قيادة شعباني ؛ وأسند المحور الثالث إلى الطاهر زبيري الذي كان عليه أن يتجه نحو العاصمة من جهة الجنوب الشرقي، عن طريق سيدي

[1] 13 قتيلا وعشرات الجرحى، حسب G. Meynier. يراجع في هذا الصدد :
G. Meynier, *Histoire intérieure du FLN, 1954-1962*, Casbah Editions, 2003, p. 667.

عيسى، مرورا بسور الغزلان، وتابلاط. يوم 30 أوت أمر المكتب السياسي قوات جيش الحدود والولايات الأولى والثانية والخامسة والسادسة أن تسير باتجاه مدينة الجزائر.

تحركت قوات العقيد شعباني باتجاه قصر البخاري وقوات العقيد الزبيري نحو سور الغزلان. كانت فيالق جيش الحدود التي وضعتها قيادة الأركان تحت أوامرهما في المقدمة. يوم 2 سبتمبر، وقعت المواجهات الكبرى بين وحدات الولاية الرابعة وقوات جيش الحدود والولايات المؤيدة لها. على الطريق الرابط بين وهران والعاصمة أُوقفت وحدات جيش الحدود في Charon/ بوقادير حاليا، بعد أن قامت الولاية الرابعة بنسف جسر واد سلي. وكانت أعنف المعارك في نواحي Masséna/ أولاد بن عبد القادر، وفي شمال قصر البخاري، وفي جبل ديرا بين سيدي عيسى وسور الغزلان. في ذلك الجبل بنوع خاص كانت المواجهات عنيفة للغاية، في يومي 2 و3 سبتمبر، بين قوات الزبيري وقيادة الأركان ضد وحدات الولايتين الثالثة والرابعة.

يوم 4 سبتمبر، بطلب من العقيد سي حسان (يوسف الخطيب)، قائد الولاية الرابعة، "تفاوض" محند والحاج، قائد الولاية الثالثة، مع بن بلة وتم الاتفاق على تسوية تقضي بوقف القتال[1] وخروج الولاية الرابعة من مدينة الجزائر، على أن تقدم كل ولاية فيلقا لتكوين القوة العسكرية للعاصمة. وفي اليوم التالي خرجت وحدات الولاية الرابعة من العاصمة وحلت محلها وحدات أخرى من الثالثة. يوم 6 سبتمبر انعقد اجتماع آخر في Villa Joly، مقر المكتب السياسي، بين بن بلة وخيضر ومحند ولحاج والعقيد سي حسان. يوم 8 سبتمبر، من قصر البخاري انطلق العقيد بومدين مع حوالي 4000 رجل من قوات جيش الحدود باتجاه المدية ثم البليدة ومنها إلى العاصمة التي وصل إليها يوم 9 سبتمبر. وفي اليوم نفسه أُعلن أن الانتخابات ستكون يوم 20 سبتمبر 1962.

[1] كان الحديث وقتها عن "اتفاق وقف إطلاق النار" فقط لعدم إهانة المنهزمين. ما حدث هو إخلاء الساحة من قبل الولاية الرابعة أمام قوات المكتب السياسي.

المبحث الثاني : المؤسسات المؤقتة (سبتمبر 1962 - سبتمبر 1963)

أُطلقت صفة المؤقتة علي المؤسسات في تلك الفترة لأنها لم تكن مستندة إلى دستور. كانت تعتبر إذاً مؤقتة ريثما يتم وضع دستور تقام بموجبه مؤسسات دائمة. والمقصود بالمؤسسات المؤقتة هنا مؤسستان هما المجلس الوطني التأسيسي والحكومة المؤقتة[1]. كلتا المؤسستين كانت مؤقتة، بانتظار وضع دستور وانتخاب هيئة تشريعية دائمة، وتعيين حكومة دائمة حسب القواعد الدستورية المقبلة. نتناول في ما يلي وضعية هاتين المؤسستين، المجلس التأسيسي والحكومة، من خلال ثلاثة محاور، من حيث الإنشاء، والنصوص التي نظمت عملهما، وكيفية سيرهما.

1. إقامة المؤسستين

في ما يتعلق بكيفية تعيين المؤسستين، المجلس التأسيسي والحكومة، كان واضحا ومتفقا عليه أن الأول سيعين بطريقة الانتخاب العام، أما الحكومة فلم يكن هناك أي نص يبين كيفية تعيينها. في حالة وجود دستور تكون عملية تعيين حكومة منظمة بدقة فيه. ومادامت الجزائر لم يكن لها دستور في ذلك الحين، فقد اقتضى الأمر نقاشا في المجلس حول الموضوع، على ما سنراه عند الانتقال إلى تعيين الحكومة.

أ. المجلس الوطني التأسيسي

بعد تناول انتخاب المجلس الوطني التأسيسي، وتسجيل ملاحظات عن تشكيله، ننتقل إلى الوظائف التي كان منتظرا أن يؤديها بموجب القانون الاستفتائي المتعلق بمهام المجلس ومدته.

[1] ينبغي عدم الخلط بين الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية، GPRA، المنشأة في 19 سبتمبر 1958، والهيئة التنفيذية المؤقتة، Exécutif provisoire التي أنشئت بموجب اتفاقيات أيفيان، وكذلك حكومة بن بلة الأولى (28 سبتمبر 1962) التي أطلقت عليها هي أيضا عبارة "الحكومة المؤقتة" بانتظار "الحكومة الدائمة" التي ستنشأ بموجب الدستور المقبل.

أولا - الانتخاب والتشكيل

جاء في الفصل الخامس من الإعلان العام لاتفاقيات أيفيان أن الهيئة التنفيذية المؤقتة تنظم في غضون ثلاثة أسابيع ابتداء من أول جويلية 1962 انتخاب مجلس وطني تأسيسي يتولى ممارسة السلطة العليا في البلاد ويتلقى بعد انتخابه فوراً كافة السلطات التي كانت من اختصاص الهيئة التنفيذية المؤقتة. وفي إطار التحضير لانتخابات تلك المؤسسة السياسية الأولى للجزائر المستقلة أصدرت الهيئة التنفيذية المؤقتة أمرا[1] تضمن تحديد الإجراءات الانتخابية. والملاحظ أن ذلك النص لم يختلف في شيء عن النصوص الانتخابية الغربية، إذ قضى بوضع قوائم انتخابية تعددية تضم مرشحين ينتمون إلى تيارات سياسية متباينة. غني عن البيان أن الأحكام المتعلقة بالتعددية السياسية في ذلك النص قد بقيت حبرا على ورق، فقد كانت القوائم الانتخابية من صنع المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني الذي توصل إلى وضعها في جو من الصراعات والمساومات التي ميزت أزمة الساحة السياسية الجزائرية في صيف 1962، وهي الأزمة التي كان من نتائجها أن انتقلت انتخابات المجلس من تأجيل إلى تأجيل، حيث كان من المفروض أن تجري يوم 12 أوت، ثم أجلت مرة أولى إلى 2 سبتمبر وأرجئت مرة ثانية إلى "موعد لاحق" وثالثة إلى 20 سبتمبر، وهو التاريخ الذي جرت فيه بالفعل.

كان اللون السياسي للمجلس المنتخب مطابقا لرغبات الفريق الذي خرج منتصرا من أزمة الصراع على السلطة في صيف 1962، بفضل الجهود التي بذلتها جماعة تلمسان[2] (التحالف بين قيادة الأركان العامة وبن بلة على رأس المكتب السياسي) لإقصاء خصومها من المجلس. فقد كانت تلك الجماعة، وعلى إثر مساومات بين قيادة الأركان والمكتب السياسي، قد قامت قبل إجراء الانتخابات

[1] نشر نص الأمر في الجريدة الرسمية للدولة الجزائرية، عدد 17 جويلية 1962، ص 14.

[2] نسبة إلى مدينة تلمسان التي اتخذها التحالف المذكور مقرا عاما له في تلك الفترة ومنها أعلن قيام المكتب السياسي الأول بتاريخ 22 جويلية 1962.

بشطب حوالي 56 اسما من القوائم التي نُشرت يوم 19 أوت الماضي، وعوضتها بأسماء جديدة. كانت الأسماء المقصاة كلها من مرشحي الولايات وبعض المعارضين الآخرين لجماعة تلمسان. وكان الهدف من ذلك الإقصاء النهائي عدم السماح بالوصول إلى المجلس التأسيسي للعناصر التي لا تملك تأييدا في الجيش أو التي لم تؤازر مؤازرة صريحة ومنذ البداية جماعة بن بلة وقيادة الأركان العامة. وهكذا أُغلقت أبواب المجلس أمام وجوه قيادية معروفة جدا في الجبهة وجيش التحرير الوطني من أمثال بن خدة وبوالصوف وبن طوبال ودحلب والعقداء كافي وبوبنيدر وبن عودة والرواد طاهر بودربالة وعبد المجيد كحل الراس، وأعضاء اللجنة التحضيرية لمؤتمر طرابلس، بن يحيى ومصطفى لشرف ومحمد حربي ورضا مالك، وممثلي الجبهة في الهيئة التنفيذية المؤقتة، عبد السلام بلعيد وعبد الرزاق شنتوف وشوقي مصطفاي، وإطارات سامية أخرى في الجبهة.

ضم المجلس التأسيسي 196 عضوا من بينهم 16 نائبا من أصل أروبي[1] و10 نساء منهن واحدة أروبية. كان متوسط السن لأعضائه 39 عاما، فهو إذاً مجلس شاب نسبيا. لا نعتقد أن عوامل التحليل المعتادة والموظفة في دراسة المجالس المنتخبة، مثل السن والانتماءات المهنية والاجتماعية والجغرافية للمنتخبين، ذات أهمية سياسية هنا بسبب السياق التاريخي المتميز والظروف الخاصة التي تم فيها انتخاب المجلس التأسيسي. فاختيار المرشحين قد تم في ذلك الوقت بالنظر إلى المواقف السياسية للأعضاء أثناء الأزمة، تحديدا بالاستناد إلى موقف المرشح من الفريق المنتصر، وما كان له من تأييدات سياسية في داخل الجيش والتحالف المنتصر، أو قوى جهوية كما هو الشأن بالنسبة إلى ممثلي الولاية الثالثة في منطقة القبائل.

---

[1] تطبيقا لاتفاقيات أيفيان التي قضت بأن يكون للأوروبيين، في كل دائرة انتخابية، عدد من المقاعد يتناسب مع أهميتهم العددية.

عقد المجلس التأسيسي أولى جلساته العادية يوم 25 سبتمبر. في تلك الجلسة صادق المجلس على لائحة تضمنت إعلان قيام الجمهورية الجزائرية[1]، واستلم رسميا سلطات كل من الهيئة التنفيذية المؤقتة بلسان رئيسها عبد الرحمان فارس، والحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية بلسان رئيسها بن خدة.

ثانيا - وظائف المجلس التأسيسي

أسندت إلى المجلس الوطني التأسيسي، بموجب القانون الاستفتائي[2] الذي صادق عليه الشعب يوم 20 سبتمبر 1962، ثلاث مهام أساسية، وهي تعين حكومة مؤقتة، والتشريع باسم الشعب الجزائري، وإعداد الدستور والتصويت عليه. وجاء في اللائحة الدستورية المتعلقة بإعلان قيام الجمهورية الجزائرية على وجه الخصوص أن المجلس هو "صاحب السيادة الوطنية وحارسها في الداخل وفي الخارج". واضح إذاً من هذه الوظائف والسلطات الهامة (امتلاك السيادة الوطنية وتعيين السلطة التنفيذية ثم ممارسة التشريع ووضع الدستور) أن الدور النظري للمجلس كان كبيرا للغاية. في الواقع، كان الأمر نقيضا لذلك، مما سنراه في الفقرات التالية. فالمجلس لم يقم إلا بالنزر القليل جدا مقارنة بالصلاحيات المسندة إليه بموجب النصوص وبالدور الذي اعتقد أعضاؤه، خاصة أثناء الأسابيع القليلة الأولى من وجوده، أنه سيقوم به في الحياة السياسية الوطنية.

ب. تعيين رئيس الحكومة

لم يكن في ذلك الوقت دستور يبين كيفية تعيين رئيس الحكومة، فأسندت المهمة، كما أشرنا، إلى المجلس بموجب قانون 20 سبتمبر 1962 المذكور. غير أن المجلس اصطدم في جلسته الأولى يوم 25 سبتمبر بمشكلة

---

[1] إعلان 25 سبتمبر 1962، صدر بالجريدة الرسمية للمداولات البرلمانية، العدد 1 بتاريخ 27 سبتمبر 1962، ص 9. وفي تلك اللائحة استعملت لأول مرة عبارة "الديموقراطية الشعبية" اقتداء بـ"الثورة الديموقراطية الشعبية" الواردة في برنامج طرابلس.

[2] دعي الناخبون الجزائريون للتصويت يوم 20 سبتمبر 1962 في وقت واحد على قوائم المرشحين للمجلس وعلى مشروع القانون المتضمن صلاحيات المجلس ومدته.

الإجراءات التي ينبغي أن تتبع للقيام بتلك المهمة. فثار نقاش حاد حول الموضوع، انطلق من اقتراح لائحة تقدم به النائب بشير بومعزة لذلك الغرض. جاء في المادة الثانية من اقتراح بومعزة على وجه الخصوص : "رئيس الحكومة والوزراء مسئولون أمام المجلس. بإمكان هذا الأخير أن يسحب ثقته من الحكومة بمجملها أو من وزير واحد أو عدة وزراء. وبإمكانه أيضا أن يقبل استقالة الحكومة أو استقالة وزير أو مجموعة وزراء"[1]. واضح من هذه الصياغة أن النص المقترح ينسف كل تفوق لرئيس الحكومة. ذلك أن قدرة المجلس على محاسبة كل وزير وعزله معناه أن أي تعديل في الفريق الحكومي لا يمكن أن يتم إلا بموافقة المجلس. وهذا يجعل الحكومة عبارة عن مجموعة من المفوضين المسئولين فرديا أمام المجلس كما هو الشأن في نظام الجمعية، وليس فريقا متجانسا مسئولا مسئولية تضامنية أمام المجلس كما هو الأمر في النظام البرلماني وشبه الرئاسي، ويمنح المجلس سلطة قوية كالسلطة الممنوحة نظريا للمكتب السياسي. فضلا عن ذلك، كانت تلك الصيغة من العلاقة بين المؤسستين، التشريعية والتنفيذية، مناقضة لمبدأ "القيادة الجماعية الوحيدة والضيقة" الوارد في مؤتمر طرابلس. لهذه الاعتبارات رفض المجلس بسرعة اقتراح بومعزة، وأدرك صاحبه نقائص نصه والخطأ الذي ارتكبه باقتراحه[2]، فلم يحاول الدفاع عنه معرضا إياه بنص ثان صادق عليه المجلس بعد مناقشة ساخنة وغامضة في اليوم التالي، وتم على أساسه تعيين رئيس الحكومة.

ورد في الاقتراح الثاني الذي قدمه بومعزة : "سيكون للمجلس أن ينصّب رئيس الحكومة الذي سيقوم بإعداد قائمة وزرائه". وقد أثارت تلك العبارة من جديد احتجاج عدد كبير من النواب إذ رأى البعض منهم في تطبيقها خروجا على مبدأ القيادة الجماعية، ولاسيما كريم بلقاسم الذي لاحظ أنه لا يمكن للمجلس أن يصوت مرتين، مرة على رئيس الحكومة ومرة على أعضائها، بينما تمسك آخرون

[1] الجريدة الرسمية للمداولات البرلمانية، 27 سبتمبر 1962، ص 10.

[2] Cf. A. S. Bey, « L'Assemblée nationale constituante algérienne », *AAN*, 1962, p. 123.

من ضمنهم أحمد بومنجل بوجهة نظر مخالفة مفادها أن إلغاء التنصيب معناه إلغاء الرقابة البرلمانية. وبعد أخذ ورد ارتأى الجميع أن المسألة لا تتمثل في إجراء نقاشين منفصلين يتبعهما التصويت مرتين، نقاش وتصويت على رئيس الحكومة ونقاش ثم التصويت على أعضاء الحكومة. ونجح رئيس المجلس فرحات عباس بقوته الخطابية المعهودة في تغلب هذه القراءة، فتم الاتفاق على تنفيذ العملية في مرحلتين. في مرحلة أولى يقوم المجلس مقام رئيس الدولة غير الموجود، فيعين رئيس الحكومة بتصويت من دون نقاش. وبعد ذلك تبدأ المرحلة الثانية في صورة برلمانية عادية، أي إجراء مناقشة حول أعضاء الحكومة وبرنامجها ثم القيام بالتصويت عليهما. وهكذا نصت اللائحة الدستورية التي أقرها المجلس يوم 26 سبتمبر، وهي عبارة عن النص الثاني الذي اقترحه بومعزة بعد تعديل طفيف أدخل عليه في اليوم نفسه، على أنه "سيكون للمجلس أن يعين رئيس الحكومة الذي سيشكل قائمة وزرائه. سيقدم رئيس الحكومة وزراءه للمجلس وسيعرض برنامجه من أجل الموافقة عليه"[1].

بمجرد الاتفاق على القضايا الإجرائية وإقرار اللائحة المذكورة قدم أحمد بن بلة، بناء على "اقتراح" من مكتب المجلس، ترشيحه لرئاسة الحكومة فنال بسرعة مصادقة المجلس على إثر تصويت من دون مناقشة. أصدر رئيس الحكومة المرسوم الخاص بتعيين أعضاء الحكومة وألقى بيانه الوزاري يوم 28 سبتمبر. وفي اليوم التالي، 29 سبتمبر، نُصّبت الحكومة بأغلبية ساحقة، حيث كانت نتائج التصويت على النحو التالي : 128 نعم ، صوت واحد بلا، وامتنع 19 نائبا عن التصويت.

في الظاهر، ومن الناحية الشكلية، سارت الأمور بما يوحي أن المجلس الوطني التأسيسي كانت له سلطة. فهو قد قام بالتصويت على رئيس الحكومة وعلى برنامجه وأعضاء حكومته. وكان ترشيح رئيس الحكومة قد تم بفضل "اقتراح" مكتب المجلس. فهو إذاً "مندوب" وممثل للمجلس الذي صوت عليه.

---

[1] يوجد مشروع اللائحة في الجريدة الرسمية للمداولات البرلمانية، العدد 2، بتاريخ 29 سبتمبر 1962، ص 14، والنص النهائي للائحة التي صادق عليها المجلس في *المرجع نفسه*، ص 19.

في الواقع، كان الأمر بخلاف ذلك من زاوية العلاقة السياسية بين الجانبين. فتعيين بن بلة رئيسا للحكومة كان آنذاك من باب تحصيل حاصل لأن فوزه بالمنصب كان معروفا ومنتظرا من الجميع، منذ ما قبل التاريخ الذي تم فيه بكثير، أي منذ ما قبل انفجار أزمة الجبهة في بداية الصيف الماضي. يعود ذلك على الأقل إلى تاريخ التحالف المبرم بينه وبين قيادة الأركان العامة وجيش الحدود، والذي بات معلوما لدى الجميع في ربيع 1962، تحالف كان قد تم تحديدا من أجل النتيجة التي تحققت رسميا في هذا الأسبوع الأخير من شهر سبتمبر 1962، إذ كان الهدف منه الوصول إلى سدة الحكم بالنسبة إلى بن بلة. أما بالنسبة إلى قيادة الأركان، فكان الهدف من التحالف ضمان تغطية سياسية من لدن شخصية وطنية تاريخية معروفة لأن قادة تلك الجماعة لم يكونوا من جيل القادة الوطنيين المعروفين في الساحة السياسية الجزائرية، بل كانوا من جيل المناضلين الشبان الذين تدرجوا في المسئوليات أثناء حرب التحرير. في ذلك السياق المميز من ميزان القوى، كان الرئيس بن بلة أكثر من مجرد "مندوب" منتخب من المجلس و"مقترح" من المكتب. فقد كان متفوقا على المجلس التأسيسي بسبب التأييد العسكري الذي كان له، وبسبب تفوقه على مستوى المكتب السياسي، "صاحب السلطة العليا في البلاد"، نظريا ورسميا، باتفاق الجميع بما في ذلك أصحاب السلطة الحقيقية في ذلك الوقت.

2. النصوص التأسيسية للمؤسسات المؤقتة

كانت النصوص القانونية التي أعدت لتنظيم عمل المؤسسات المؤقتة محدودة من الناحية العددية، وهي ثلاثة : اقتراح اللائحة الذي تقدم به السيد بومعزة يوم 25 سبتمبر 1962 واللائحة الدستورية التي وافق عليه المجلس الوطني التأسيسي في اليوم التالي والنظام الداخلي الذي جرى التصويت عليه يوم 20 نوفمبر 1962. تحدثنا عن النص الثاني قبل قليل وقلنا إن تعيين رئيس الحكومة قد تم بموجبه. وبقي الأول والثالث.

لن نتوقف طويلا عند النص الأول لأنه لم يتعد في الواقع حدود الاقتراح ولم يتحول إلى قرار نهائي بسبب ما لقيه من معارضة واسعة داخل المجلس. ومع ذلك لا بأس في التذكير بالقسم الأساسي من مضمونه. قضى هذا النص في مادته الثانية بأن "يكون رئيس الحكومة والوزراء مسئولين أمام المجلس. ويمكن لهذا الأخير أن يسحب ثقته من الحكومة بكاملها أو من وزير واحد أو بضعة وزراء". واضح أن هذا النص ينسف أي تفوق لرئيس الوزراء وينشئ حكومة تتكون من مندوبين مسئولين أمام المجلس بصورة فردية. فلئن كان من حق المجلس أن يحاسب كل وزير عن أعماله، وأن يقيله من منصبه متى شاء، فمن البديهي أنه لا يمكن إجراء أدنى تعديل وزاري إلا بموافقته. وما من شك في أن هذا النص يستبعد تماما خطر الحكم الشخصي بحرمان رئيس الحكومة من كل سلطة فعلية تجاه وزرائه. بيد أن احتمال نجاح مثل ذلك النص والعمل به من الأمور العسيرة جدا إذا ما تذكرنا أن مبدأ حكم الحزب الواحد لا يمكن أن يقبل مجلسا قويا له سلطة الربط والحل إزاء الحكومة ورئيسها. والواقع أن صاحب الاقتراح ما لبث أن أدرك هذه الحقائق، أي أنه لا يمكن للمجلس أن يوافق على نص كنصه، فسحبه في اليوم التالي وأطلق بذلك أيدي المجلس للتوجه نحو "نظام رئاسي".

النص الثالث هو النظام الداخلي للمجلس التأسيسي. صادق المجلس على نظامه الداخلي يوم 20 نوفمبر 1962. في غياب دستور ينظم العلاقة بين المجلس والحكومة، كان من الطبيعي أن يقوم النواب بإدراج أحكام في النظام الداخلي من أجل ذلك الغرض. في هذا الصدد، كان من أولى المسائل التي ينبغي التفكير فيها لأهميتها العامة في تنظيم العلاقة بين كل مؤسستين، تشريعية وتنفيذية، وجود أو عدم وجود مسئولية لرئيس الحكومة أمام المجلس. وهكذا خصص المجلس لهذه القضية مادتين، هما المادة 131 والمادة 132، جعل من خلالهما رئيس الحكومة مسئولا أمام المجلس عن طريق آليتين معروفتين في الأنظمة البرلمانية وهما التصويت بالثقة وملتمس الرقابة. فنصت المادة 131 التي حملت عنوان "الرقابة

البرلمانية مع تحريك المسئولية" على أنه "يمكن لرئيس الحكومة أن يحرك مسئوليته بطلب التصويت على نص من النصوص أو على برنامجه أو على بيان حول السياسة العامة. ويتم التصويت بأغلبية الأصوات المعبر عنها".وجاء في المادة 132 الخاصة باستجواب الحكومة والاقتراح بعدم الثقة أن "النائب الذي يرغب في استجواب الحكومة يعلم رئيس المجلس بذلك في جلسة عامة، على أن يرافق طلبَه اقتراحُ بعدم الثقة يتضمن توقيع خمسين عضوا يجب التثبت من حضورهم بواسطة النداء على أسمائهم. انسحاب 13 توقيعا يستتبع إلغاء الاستجواب... والنواب الموافقون على اقتراح عدم الثقة هم وحدهم الذين يشاركون في تصويت يتم برفع اليد".

بالنظر إلى نص المادتين يحق إذاً للمجلس أن يمارس رقابة خطيرة على رئيس الحكومة يمكن أن تصل إلى حد إسقاطه عن طريق رفض التصويت بالثقة أو عن طريق التصويت على اقتراح بعدم الثقة. لكن تلك الإمكانية كانت نظرية محضا. ويستشف ذلك مما يلي : أولا، صياغة المادتين ظلت ناقصة لأنها لم تتطرق لكيفية سير الأمور واحتمالات الموقف في ما لو رفض المجلس الموافقة على بيان السياسة العامة أو صوت بالأغلبية على اقتراح بعدم الثقة. لم يتحدث النظام الداخلي عن هذه القضية و لم يكن ثمة أي نص قانوني في هذا الصدد. وفي ذلك دليل على أن المجلس لم يكن عازما على تحريك مسئولية الحكومة. وثانيا لأن مضمون هاتين المادتين على انفصام تام مع الواقع. فإسقاط الحكومة لا يمكن أن يقوم به إلا مجلس يتمتع بسلطات فعلية. وهذا لم يكن شأن المجلس الوطني التأسيسي نظرا لضعفه ومكانته المحدودة في النظام السياسي الذي كان قيد الإنشاء والترسيخ. فما كان للمجلس، والحال هذه، أن ينتقد أو يفكر في إسقاط رئيس يحظى بدعم الحزب، صاحب السيادة الحقيقية، رسميا على الأقل. وما أكثر ما كان الرئيس بن بلة يستعمل، لإسكات الأصوات المعارضة التي كانت ترتفع من حين لآخر، حجة مفادها أن المجلس لا يمكن له أن يحل محل الحزب بذريعة مناقشة السياسة العامة.

3. عمل المؤسستين

لا نقصد بهذه العبارة إحصاء كل النشاطات التي قام بها المجلس والحكومة بل المقصود بالعمل هنا هو العمل التشريعي والرقابي بالنسبة إلى المجلس، والعمل التقنيي، والاستشاري في ما يتعلق بالأعمال التي تشترك فيها عادة السلطتان، التشريعية والتنفيذية، في ما يخص الحكومة. بعبارات أخرى، المقصود هنا هو استكشاف العلاقات الوظيفية بين المؤسستين انطلاقا من المهام النظرية التي أسندت إلى المجلس التأسيسي.

أ. عمل المجلس التأسيسي

أُسندت إلى المجلس التأسيسي ثلاث وظائف : التشريع، ومراقبة الحكومة، وإعداد الدستور والتصويت عليه. نتناول هنا الوظيفتين الأولى والثانية، ونؤجل الثالثة إلى الفصل التالي الخاص بدستور 1963.

أولا - التشريع

كان المجلس التأسيسي بموجب قانون 20 سبتمبر 1962 صاحب الاختصاص الوحيد في مجال التشريع. وقد أوضح القانون المذكور أن المجلس يتمتع بالسلطة التشريعية كاملة غير منقوصة. وهذا معناه أن تلك الهيئة وحدها كانت قادرة على وضع نصوص لها قوة القانون، وتعديل القوانين السارية بقوانين أخرى، ولا يستثنى من ذلك إلا الحالات التي يقوم فيها المجلس بتفويض سلطته في التشريع للحكومة شريطة أن يتم ذلك التفويض بواسطة "قانون تفويض" يصوت عليه المجلس ذاته. وسلطة التشريع كما هو معلوم من المقومات الأولى لكل هيئة تسمى تشريعية ومن المبررات الأساسية لوجودها، وعدم ممارسة وظيفة التشريع معناه بكل بساطة عدم وجود سلطة تشريعية.

في الواقع، وفي التقييم العام، لم يمارس المجلس الوطني التأسيسي وظيفة التشريع إلا في حالات نادرة ومعدودة، كان من ضمنها إدخال تعديلات، هامة

في بعض الأحيان، على عدد من مشاريع القوانين الحكومية[1]، وإجراء مناقشات أسفرت عن إقرار بعض اللوائح والقوانين مثل اللائحة الخاصة بتعريب الإدارة وقانون 29 جوان 1963 المتضمن تحديد السن القانونية للزواج، والمصادقة يوم 18 مارس 1963 على "مراسيم مارس التاريخية" المتعلقة بتنظيم الأملاك الشاغرة. غير أنه سرعان ما تعثر العمل البرلماني وتقلص تدريجيا أمام تزايد العمل التشريعي الذي كانت الحكومة تمارسه بواسطة مراسيم أو أوامر. وهكذا تبين بعد فترة وجيزة أن سلطة التشريع لم تكن في الواقع بأيدي المجلس بل هي اختصاص وممارسة للرئيس.

الحقيقة أن المجلس التأسيسي، من جراء المعاملة التي لقيها من رئيس الحكومة الذي كان يذكّر من حين إلى آخر أنه من غير الوارد أن يحل المجلس محل المكتب السياسي والحزب في "إعداد الفكر السياسي للبلاد"، لم يتمتع بأي واحد من مقومات السلطة التشريعية. منذ البداية كان واضحا أن ما تريده الحكومة منه هو المصادقة على قراراتها في الحالات التي ترى فيها من الضروري أن تعرض عليه شيئا من تلك القرارات، لأنها غالبا ما كانت تتجاهله تماما فتضع النصوص القانونية وتشرع في التطبيق من دون إشعار المجلس أصلا. ماعدا حالات تُعد على أصابع اليدين، لم يقم المجلس التأسيسي، صاحب سلطة التشريع، بسن أي تشريع. رئيس الحكومة هو الذي حل محله في ممارسة تلك الوظيفة عن طريق التشريع بأوامر حينا ومراسيم أحيانا.

في الأيام التي تلت الانتخابات حاول النواب مقاومة أسلوب الأمر الواقع الذي أخذت به الحكومة في تعاملها معهم، والدفاع عن اختصاصات المجلس، لكن من دون جدوى. وهكذا بعد حوالي شهر فقط من انتخابات 20 سبتمبر كان المجلس التأسيسي قد تحول إلى غرفة تسجيل لقرارات الحكومة. فبدلا من النقاشات السياسية والعمل التقنيي المكثف الذي كان منتظرا من تلك المؤسسة

---

[1] من أمثلة ذلك ما حدث بمناسبة التصويت على قانون الجنسية، حيث عدل نص الحكومة على إثر مداخلة قوية من قايد أحمد، أسفرت عن إعادة إدراج التمييز بين الجزائريين المسلمين وغير المسلمين.

نتيجة تعدد المشاكل وتعقيدها في جزائر ذلك الحين، ساد المجلسَ جوٌّ قوامه التسيب والإهمال والتغيب واللامبالاة إزاء النشاط البرلماني. نتج من ذلك أن سئم بعض النواب التصفيق، وارتأى نواب آخرون أن المفيد بالنسبة إليهم هو الاهتمام بوظائفهم في هياكل الحزب والدولة فتخلوا عن اجتماعات المجلس، بينما اعتقد البعض الآخر منهم أن حضور الجلسات مضيعة للوقت ولا طائل من ورائه، ففضلوا بكل بساطة أن يمكثوا في منازلهم للتكفل أحسن بشئونهم الخاصة. نجم عن تلك الوضعية ضجر شديد شمل قسما هاما من النواب المواظبين على الحضور، فحاولوا تصحيح الأوضاع بإنعاش عمل المجلس من ناحية، ومطالبة الحكومة على الأقل بالتقليل من عملها التشريعي بواسطة المراسيم والأوامر من ناحية أخرى.

من أجل ذلك أصر بعض النواب، منهم السادة بلحسين وبوزيدة وغرسي، أثناء مناقشة النظام الداخلي للمجلس في منتصف نوفمبر 1962، على إضافة كلمة "التشريعي" صراحة إلى تسمية المجلس ليصبح "المجلس الوطني التأسيسي والتشريعي"[1] ؛ اقتراح لم يخل من السذاجة طبعا، لكنه عبر في الوقت نفسه عما آل إليه أمر "السلطة التشريعية" ولم يكن قد مر على "انتخابها" أكثر من شهر واحد. سذاجة لأنه لا يكفي أن يتغير الاسم لكي يتغير المسمى أولا، وثانيا لأن أبجديات القانون الدستوري تقول إن الهيئة إذا كانت تأسيسية (مختصة بوضع الدستور)، فهي من باب أولى تشريعية، ما لم ينص قانون نافذ على خلاف ذلك. واستمر بعض النواب في الاحتجاج وانتقاد تصرفات الحكومة في هذا المجال فلاحظ السيد غرسي أثناء مناقشة بيان السياسة العامة في ديسمبر 1962 أنه "في الوقت الحاضر ليس المجلس هو الذي يشرع، بل الحكومة بالتأكيد هي التي تقوم بذلك من خلال لعبة المراسيم"، مطالبا أن تقوم الحكومة على الأقل بعرض تلك المراسيم على المجلس من أجل المصادقة. وفي السياق

[1] جلسة 15 نوفمبر 1962. أنظر حديث النواب بلحسين وبوزيدة وغرسي في الجريدة الرسمية البرلمانية، عدد 17 ديسمبر 1962، ص 48.

نفسه، أجرى الأستاذ بوزيدة في جلسة 5 ديسمبر 1962 مداخلة قوية النبرة قال فيها بوجه خاص : "... وهذا في نظري شذوذ قانوني. لقد قرأت في صحافة البارحة صباحا مرسوما من الحكومة أو قرارا لوزير العدل، ينظم المحاكم، ينظم العدالة. لم يحدث هذا في أي بلد من بلدان العالم. فالعدالة تنظم بواسطة قوانين"، مقدماً في نهاية المداخلة مشروع لائحة عرف في ما بعد باسمه، جاء فيه على وجه الخصوص :

"إن المجلس الوطني التأسيسي ... يطلب من الحكومة :

- أن تعرض عل مصادقته كبريات المشاريع الخاصة بالتشييد الوطني.

- أن تعرض عليه في أقرب الآجال مشاريع القوانين التي تنظم سير أجهزة الدولة.

- أن تُعرض كذلك على مصادقة المجلس المراسيم والأوامر التي أصدرتها الحكومة"[1].

وافقت اللجنة الأولى يوم 27 ديسمبر 1962 على تلك اللائحة بعد تعديلها لكنها لم تناقش مطلقا في جلسة عامة. وعلى تلك الانتقادات كانت الحكومة ترد مؤكدة للنواب أنها لا تريد أن تسلبهم سلطة التشريع. وزير العدل، عمار بن تومي، وبعد أن لاحظ أن "البعض أرادوا ويريدون أن يضعوا في ذهن الحكومة نوايا لا وجود لها" أكد أن "الحكومة لم تقم في أي صورة كانت وعلى أي نحو كان، لا من خلال عملها ولا عن طريق ما كان عليها أن تقترحه من نصوص، بالنيل من السلطات التشريعية لهذا المجلس"[2].

في الفترة اللاحقة ظهرت محاولات لإيجاد تبريرات قانونية لتلك الممارسة السياسية المتمثلة في استيلاء الحكومة على مجال المجلس التأسيسي. من تلك

[1] الجريدة الرسمية للمداولات البرلمانية، 4 أبريل 1963، ص 212.

[2] من حديث لوزير العدل عمار بن تومي في *المرجع نفسه*، ص49.

المحاولات موقف المحكمة العليا التي اعتبرت المراسيم والأوامر التي أصدرتها الهيئة التنفيذية المؤقتة (أفريل - سبتمبر 1962) مجرد "تدابير إدارية"[1]، أمر من شأنه أن يسمح للحكومة بتعديلها أو إلغائها عن طريق المراسيم التي هي، ضمن سلم النصوص القانونية، في مرتبة أعلى من التدابير. وذهب الأستاذ فرانسوا بورلا[2] إلى أن التدابير التنظيمية التي اتخذتها الحكومة من مراسيم وأوامر في المجال الاقتصادي أقوى من القوانين (الاستعمارية) التي كانت من قبل سارية في هذا المجال، وهي بالتالي يمكن أن تطبق بصورة قانونية. ومرد ذلك التفوق للتدابير التنظيمية المتخذة بالنسبة إلى القوانين السابقة أن "الاختيار الاشتراكي" الذي انتهجته الجزائر مظهر من مظاهر سيادتها، فهو إذاً يلغي كل تشريعات الملكية القائمة عندئذ بموجب قانون 31 ديسمبر 1962 الذي جدد سريان التشريع السابق "باستثناء أحكامه المخالفة للسيادة الوطنية". وهناك من رأى أن قانون 31 ديسمبر 1962 الذي أعاد إدماج التشريع الفرنسي في المنظومة القانونية الجزائرية قد قلل ضمنيا من قيمة ذلك التشريع وعاد به إلى مرتبة النصوص التنظيمية، الأمر الذي يجعلها قابلة للتعديل والإلغاء بواسطة مراسيم. أخيرا، هناك الأستاذ محمد بجاوي[3] الذي ذهب إلى أنه ربما كان من الأمور المخالفة للسيادة الوطنية أن يتم الاحتفاظ بالنظام الفرنسي نفسه في ما يتعلق بمضمون مجال القانون ومجال التنظيم مشيرا في هذا الصدد إلى أن تاريخ الاستعمار الفرنسي قد شهد فترات كانت فيها الهيئة التنفيذية "هي المشرع الاستعماري".

واضح إذاً أن هذه المقولات كلها، على أهميتها وصحتها في بعض جوانبها، تصب جميعها في اتجاه واحد، وهو التبرير القانوني لممارسة سياسية. فبيت القصيد فيها بكل بساطة القول إن حلول الحكومة محل المجلس التأسيسي

---

[1] Cf. J. Leca, « La nature juridique des mesures prises par l'exécutif provisoire », *Revue algérienne*, 1, 1966, p. 7-15.

[2] F. Borella, « Le droit public économique de l'Algérie », in *Revue algérienne*, 3, 1966, pp. 553-554.

[3] M. Bedjaoui, « L'évolution institutionnelle de l'Algérie depuis l'indépendance », in *Corpus Constitutionnel*, Leiden, Brill, 1968, t. I. fascicule 1.

في ما يتعلق بسلطة التشريع أمر جائز وقانوني تماما. ومع ذلك فهي ليست مقنعة، ويظل السؤال مطروحا : هناك مؤسسة أنشأها النظام بمحض إرادته، ومنحها اختصاصات معينة، ثم تنكر لما أعلنه وتراجع عما منحه. لماذا ؟ الواقع أن النظام الناشئ في ذلك الوقت، نظام الحزب الواحد وتركيز السلطة، لا ينسجم بتاتا مع سلطة تشريعية قوية. وقد وجد ذلك النظام في الثقافة السياسية السائدة آنذاك عوامل مساعدة لإرساء نمط الحكم المعتمد. سنتناول في مواضع أخرى من الكتاب آثار نظام الحزب الواحد على موقع الهيئة التشريعية في النظام السياسي. ونخصص هنا وقفة لبعض من سمات الثقافة السياسية الجزائرية في ذلك الوقت، نعتقد أنها ساهمت في إضعاف السلطة التشريعية و"المجالس النيابية" التي أقامتها الجزائر منذ الاستقلال.

إن الثقافة السياسية السائدة آنذاك، في أوساط المواطنين والحكام معا، لم تكن لتخدم مجلسا برلمانيا مؤثرا في الحياة السياسية، ولا لتقيم وزنا كبيرا لسلطة تشريعية قوية، باستثناء ثقافة شخصيات قليلة ممن وصفوا بالليبراليين[1] مثل فرحات عباس وآيت أحمد وغيرهما. في وعي المواطنين لم يكن هناك أي معنى لانتخابات نيابية وبرلمان، فهم لم يسبق لهم أن عاشوا ظواهر من ذلك النوع. جيل الجزائريين الذي عرف انتخابات العهد الاستعماري كانت تتبادر إلى ذهنه صورة التزوير وانتخاب بني وي وي...الخ. في أوساط السياسيين، سواء منهم من صار بعد الاستقلال داخل الحكم ومن ظل خارجه، لم تكن للثقافة البرلمانية والدستورية على النموذج الغربي سمعة طيبة، تصور كانت تتقاسمه فئات تنتمي من نواحي أخرى إلى مشارب ومدارس سياسية مختلفة، حيث نجد ضمنها وطنيين وإسلاميين محافظين وماركسيين وذوي النزعة البيروقراطية والتكنوقراطية في تسيير الشئون السياسية. عند هؤلاء جميعا كنتَ تجد قاسما مشتركا في ما يتعلق بالموقف من الديموقراطية البرلمانية. موقف واحد من منطلقات مختلفة ولأسباب متباينة.

[1] ينبغي في نظرنا عدم المبالغة في ليبرالية الرجلين إبان تلك الفترة. فيجب ألا ننسى أن فرحات عباس مثلا كان مؤيدا لمبدأ الحزب الواحد، وأن حزب آيت أحمد سمي "جبهة القوى الاشتراكية".

فالوطنيون لابد أنهم لم يكونوا قد نسوا بعد ذلك "البرلمان" الصوري الجزائري المتمثل في *الجمعية الجزائرية* المشؤومة، معقل الاستعمار ومجمّع غلاة المعمرين وأذنابهم من الجزائريين المتعاونين معهم. جمعية كان دورها باستمرار إصدار مواقف ولوائح تقول "لا" لكل إجراء لفائدة "الأهالي" مهما كانت محدوديته. ويتذكرون أيضا أولئك "النواب" الذين كانت الجزائر الفرنسية ترسلهم إلى الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في باريس ليشاركوا في التصويت على تشريعات، مطالبين بعدم تطبيقها كما في فرنسا، وبتكييفها مع الواقع السوسيولوجي - السياسي السائد في "محافظات الجزائر". عند الإسلاميين المحافظين كان التركيز على مفهوم الشورى ووحدة الأمة الإسلامية بعيدا عن مصطلحات الشرعية القانونية - العقلانية المتجسدة في حياة برلمانية وسياسية مستندة إلى مؤسسات تعددية متناقضة طبقا لقواعد مقبولة من الجميع، ومعارضة قانونية ناقدة للسلطة.

في نظر الماركسيين، كانت الحياة البرلمانية حسب النموذج الغربي، شأنها شأن التعددية وفصل السلطات، ديموقراطية شكلية لا فائدة منها قبل إرساء قواعد النظام الاشتراكي وإلغاء الفوارق الاجتماعية. من المفيد أن نسجل هنا أن هذه الحجة المستمدة من النظرية الماركسية قد استُخدمت على نطاق واسع وكانت من أولى الحجج التي قُدمت لتبرير الأحادية ورفض التعددية في الجزائر من قبل نظام معاد للماركسية في النواحي الأخرى. أخيرا هناك ذوو النزعة والميول البيروقراطية والتكنوقراطية في التسيير السياسي والاقتصادي — الاجتماعي للمجتمع. في نظر أولئك، كان المهم هو الكفاءة والفاعلية والأداء في التسيير والإنجاز، وليس النقد السياسي والمناقشات البرلمانية، لاسيما وهم يعلمون أن المناقشات البرلمانية الحرة سوف تقيد حركتهم وتكشف انحرافات سلوكهم ونقائص تسييرهم.

وينبغي ألا ننسى أيضا مكونا آخر من موروث الثقافة السياسية الجزائرية، وهو شرعية العسكري وأولويته بالمقارنة مع السياسي. فلا أحد يجهل

أن العمل السياسي الذي ساد في زمن الحركة الوطنية كان قد أخفق في حل المشكلة، وأن العمل العسكري هو الذي قاد الجزائر إلى الاستقلال.

أيديولوجيا، وفضلا عن هذا وذاك، كانت ثقافة الحكام السياسية مشحونة بقيم الشعبوية. وهذه هي الأخرى لا تعير اهتماما للسلطة التشريعية والعملية البرلمانية. فهي تقوم على مبدأ "الاحتكاك بالشعب" و"مخاطبة الجماهير" مخاطبة مباشرة ومن غير واسطة. فالأولوية في السياق الشعبوي تكون للقائد الخطيب الذي يتنقل ويعد ويرى ويسمع مباشرة من الشعب. والمهم هنا هو الإنجاز، بناء المدارس والطرقات، وتوفير العمل...الخ، وليس التقنين والتشريعات البرلمانية.

هكذا يتبين أن جزائر ذلك الوقت كانت تسبح في بيئة ثقافية معادية للبرلمانية، سياق ذاتي وموضوعي كان منسجما تماما مع مصالح الحكام الذين قاموا بتوظيف مكونات تلك الثقافة السياسية السائدة في الوسط وفي المحيط تكريسا لتركيز السلطة والفكر الأحادي.

ثانيا - مراقبة الحكومة

في الأنظمة البرلمانية وشبه الرئاسية تُسند إلى السلطة التشريعية، بالإضافة إلى صلاحية سن القوانين، سلطة الرقابة على الحكومة التي ترمي إلى متابعة تطبيق ما قام البرلمان بوضعه من تشريع. المجلس التأسيسي بدوره لم ينس هذا الاختصاص، إذ أدرج في نظامه الداخلي[1] الذي صوت عليه يوم 20 نوفمبر 1962 آليات للرقابة البرلمانية على الحكومة. أهم تلك الآليات، وأشهرها في القانون الدستوري عموما، نجده في المادتين 131 و132 من النظام الداخلي المذكور. سبق أن رأينا[2] أن المادة 131 نصت على أن "رئيس الحكومة يمكن أن يحرك مسئوليته بطلب التصويت على نص من النصوص أو على برنامجه أو على بيان السياسة العامة. ويكون التصويت بأغلبية الأصوات المعبر عنها"[3]. جاء في

[1] الجريدة الرسمية...العدد 9، بتاريخ 11 مارس 1963.

[2] في فقرة "النصوص التأسيسية للمؤسسات المؤقتة"، ص 27.

[3] *AAN*, 1962, p. 738.

المادة 132 المتعلقة باستجواب الحكومة وملتمس الرقابة أن "النائب الذي يرغب في استجواب الحكومة يعلم بذلك رئيس المجلس في جلسة عامة، على أن يرافق طلبه اقتراح ملتمس رقابة يتضمن توقيع خمسين عضوا يجب التثبت من حضورهم بواسطة النداء على أسمائهم... انسحاب 13 توقيعا يستتبع إلغاء الاستجواب... والنواب الموافقون على ملتمس الرقابة هم وحدهم الذين يشاركون في تصويت يتم برفع اليد"[1].

يلاحظ من نص هاتين المادتين أن الشروط اللازمة لتحريك مسئولية الحكومة قاسية. في ما يخص ملتمس الرقابة مثلا، لابد أن يوقع على الاقتراح أكثر بقليل من ربع النواب (50 توقيعا) لكي يصبح النص قابلا للنقاش. ويسجل أيضا أن المستهدف من الرقابة البرلمانية هو رئيس الحكومة وحده لأن المادة 131 لا تنص على اجتماع مجلس الوزراء وجوبا قبيل إقدام رئيس الحكومة على تحريك مسئوليته. معنى ذلك أن الوزراء يُنظر إليهم بوصفهم مندوبين أو مفوضين تابعين تبعية تامة لرئيسهم. ومع ذلك تظل هناك إمكانية نظرية لرقابة المجلس على الحكومة. فما هو الواقع يا تُرى ؟

في الواقع، لم يراقب المجلس شيئا من أعمال الرئيس. ما ورد في المادتين السابقتين كان مجرد أماني لبعض النواب، لم يتحقق أي جزء منها. والحقيقة أننا عندما ننظر جيدا في الموضوع نستنتج أن المجلس في مجمله لم يكن عازما بتاتا على تحريك مسئولية الرئيس، بدليل أن الآلية ظلت ناقصة من حيث الصياغة، فلا نجد فيها شيئا يبين كيفية سير الأمور واحتمالات الموقف في حال تحريك المسئولية الحكومية، أي في ما لو رفض المجلس الموافقة على بيان السياسة العامة أو صوت بالأغلبية على ملتمس الرقابة، وكأن الجميع كانوا مقتنعين أن ما وضعوه من قواعد رقابية لن يطبق وبالتالي لا فائدة من الإطالة في تنظيم وضعية لن تحدث مطلقا. ولم يكن ذلك واردا بالنظر إلى الممارسة السياسية وميزان القوى بين الحكومة والمجلس في ذلك الوقت، وهو ما عبرت عنه نتائج عمليات

[1] *Ibid.*

التصويت[1] التي قام بها المجلس في تلك الفترة، حيث تحولت الأغلبية العريضة التي حصل عليها رئيس الحكومة بمناسبة تقديم برنامجه وحكومته يوم 28 سبتمبر 1962 إلى إجماع في نهاية ديسمبر 1962. يوم 26 نوفمبر 1962، سُجل صوتان معارضان أثناء مناقشة السياسة الخارجية. ويوم 12 ديسمبر كان في المجلس صوت واحد معارض عند مناقشة السياسة العامة. ويوم 30 ديسمبر 1962 وافق المجلس بالإجماع على نظام التقشف المقرر في قانون المالية لسنة 1963.

الحقيقة أنه لا يمكن أن يقوم بإسقاط حكومة إلا مجلس قوي. وهذا لم يكن شأن المجلس التأسيسي. كان ذلك واضحا في "نظرية الحكم بواسطة الحزب" وفي "الجو الرئاسي" السائد وقتئذ. ولقد كان في نظرية الحكم بواسطة الحزب ما يلزم من المبررات والأسانيد لرفض أي نقد واعتراض في المجلس، فما بالك بالوصول إلى حد إسقاط الرئيس. من تلك النظرية كان الرئيس بن بلة ينهل لإسكات الأصوات الناقدة والمعارضة التي كانت ترتفع من حين إلى آخر. وكانت حجته المفضلة في هذا الصدد أنه لا يمكن للمجلس، بدعوى مناقشة السياسة العامة، أن يحل محل الحزب. ورداً على آيت أحمد الذي طالب بتوسيع المكتب السياسي وبالتعددية السياسية، أدان رئيس الحكومة "الميل إلى استخدام هذا المنبر لمناقشة قضايا الحزب علنا، ومحاكمة الحزب" مذكراً بأن "إعداد الفكر السياسي للأمة من اختصاص الحزب وحده"[2].

ب. عمل الحكومة

كما سبق أن أشرنا، لا نقصد بعمل الحكومة إحصاء كل ما قامت به. العمل الذي يهمنا هنا هو العمل التقنيني الذي وضعها أو كان من المفروض أن يضعها في علاقة مع المجلس التأسيسي.

[1] cf. A. Salah Bey, *op. cit.*, p. 12.

[2] أنظر الجريدة الرسمية...، 1963، ص 312، ومداخلة آيت أحمد في : *AAN*, 1963, p. 413.

من خلال تتبعنا للنشاطات الحكومية أثناء هذه الفترة المؤقتة بمقدورنا أن نسجل حقيقة أساسية، وهي مثابرة رئيس الحكومة في العمل على بسط هيمنته وتركيز السلطات بين يديه وأيدي الأوفياء له. والحقيقة أن شخصنة السلطة كانت سمة بارزة في أسلوب الحكم الذي أخذ به الرئيس بن بلة، وهي عملية شاملة تمثلت في تجاوز الدستور وتركيز السلطات بشكل مفرط والتدخل في اختصاصات الغير من المسئولين والمؤسسات، والانفراد باتخاذ قرارات في مواضيع تهم جهات أخرى يقضي الدستور والنصوص التأسيسية بإشراكها في صنع تلك القرارات والبت فيها.

وقد تم تركيز السلطة في صورتين، تركيز هيكلي، وتركيز سياسي. في الجانب الأول، تمثل العمل في استيلاء الرئاسة على هيئات ومؤسسات كانت تابعة لجهات أخرى، فألحق برئاسة الحكومة، مثلا، كل من مديرية التكوين المهني والمديرية العامة للتخطيط والدراسات الاقتصادية والمكتب الوطني لتسيير الأملاك الشاغرة والديوان الوطني للإصلاح الزراعي. كان الهدف الحقيقي من ذلك التركيز الذي ارتدى ثوب "الهيكلة وإعادة الهيكلة" تفكيك الوزارات التي لم يعد الرئيس يثق في أصحابها، كوزير المالية أحمد فرانسيس مثلا. أما الهدف المعلن فقيل إنه يرمي "إلى تحسين الفاعلية في التسيير"، وهو ما لم يتحقق بدليل أن رئيس الحكومة قام بتعديل وزاري يوم 4 سبتمبر 1963 أنشئت بموجبه وزارة الاقتصاد وضم إليها "التخطيط"، و"التكوين المهني".

وتجلى التركيز السياسي في اتخاذ سلسلة من القرارات والمبادرات المهمة بصورة مستقلة عن الحكومة والمجلس التأسيسي معا. من تلك القرارات مختلف التعديلات التي أدخلها الرئيس على الحكومة من دون استشارة المجلس بالرغم من أن بعضها كان مهما للغاية مثل تعيين العقيد بومدين في منصب النائب الأول لرئيس الجمهورية يوم 18 سبتمبر 1963، من دون أي نقاش في المجلس ولا في الحكومة. هيمنة إذاً على المجلس وهيمنة على الحكومة، وهيمنة كذلك

على المكتب السياسي، خاصة بعد أن استقال منه محمد خيضر[1] ورابح بيطاط[2]، و لم يبق فيه مع الرئيس سوى صديقيه محمدي السعيد وحاج بن علة. يضاف إلى ذلك ما كان للرئيس بن بلة من شعبية واسعة في البلاد. كل ذلك حمل البعض على الاعتقاد أن الرئيس بن بلة كان يتحرك على أرضية في منتهى الصلابة. كان ذلك مجرد اعتقاد.

[1] أرغم على الاستقالة من المكتب السياسي يوم 17 أبريل 1963. غادر الجزائر باتجاه أروبا حيث أقـام إلى أن تم اغتياله بمدريد يوم 4 جانفي 1967.

[2] استقال من منصب "مسئول الحزب" في المكتب السياسي يوم 9 ماي 1963 وأقصي في ما بقي من عهد بن بلة ثم عاد إلى السلطة مع فريق 19 جوان 1965.

الفصل الثاني

المؤسسات في فترة دستور 1963

ندرس على امتداد هذا الفصل المؤسسات في الفترة الممتدة من سبتمبر 1963 إلى جوان 1965. شهدت تلك الفترة ميلاد دستور 1963 وإقامة المؤسسات الواردة فيه. وبالتالي فهي رسميا فترة دستور 1963. لكن الواقع أن ذلك الدستور جُمد بعد أن دخل حيز التنفيذ بوقت قصير، وظل معطلا إلى غاية إلغائه في جوان 1965. ولذلك سنتناول الموضوع من خلال بحثين، نخصص الأول للنظام الذي رسمت ملامحه الوثيقة الدستورية، ونتناول في الثاني تجميد تلك الوثيقة وتطورات النظام إبان الفترة اللاحقة.

البحث الأول : نظام الحكم في دستور 1963

في هذا البحث نلقي نظرة على عملية إعداد الدستور وننتقل بعد ذلك إلى تنظيم السلطات الوارد فيه.

1. إعداد الدستور : غياب السلطة التأسيسية عن عملية التأسيس

كان إعداد الدستور، بمقتضى قانون 20 سبتمبر 1962، إحدى الوظائف الأساسية للمجلس التأسيسي، وظيفة كانت المبرر الأول لوجود ذلك المجلس الذي استمد منها أحد العناصر المكونة لتسميته (التأسيسي)[1]. وفي هذا الصدد أعلن رئيس الحكومة، أحمد بن بلة، بمناسبة تقديم برنامجه للنواب يوم 28 سبتمبر 1962 : "في ما يتعلق بالدستور، لمجلسكم كامل السيادة. فهو سيمنح البلاد

[1] ينشأ مجلس تأسيسي عادة من أجل وضع دستور للبلاد في حالة انعدامه، كما هو الشأن بالنسبة إلى الجزائر في 1962، أو في ظروف يتعرض فيها الدستور القائم للنقد بتهمة اللاشرعية في ما يخص طريقة وضعه، ويتم التوصل إلى إلغائه ليعوض بدستور جديد يقوم بوضعه مجلس تأسيسي منتخب من أجل ذلك الغرض.

ذلك الدستور الذي يرى أنه يتفق وطموحات الشعب. ولسوف تلتزم الحكومة بالحياد التام سواء في ما يخص مضمونه أو طرق تطبيقه"[1]. فالمجلس التأسيسي كان إذاً وحده صاحب الاختصاص في وضع مشروع الدستور، ومناقشته وتعديله والتصويت عليه. وقد أنشئت داخل المجلس لجنة برلمانية سميت "لجنة الدستور" بغرض الشروع في تلك المهمة، عقدت اجتماعات وأجرت مناقشات أكاديمية مطولة حول الموضوع، لكنها لم تحقق تقدما ملحوظا. وبعد شهور عديدة كانت اللجنة لا تزال تراوح مكانها. في الجانب الآخر، لابد أن المكتب السياسي قد اعتبر منذ البداية أن الأمر أهم من أن تضطلع به لجنة برلمانية[2]. وهكذا قرر المكتب السياسي في صيف 1963 القيام بالمهمة معلنا أن شهر أوت سيكون شهر الدستور، فأعد مشروعا تمهيديا عُرض على "ندوات للإطارات" في كل من وهران والجزائر وقسنطينة، ثم أحيل النص إلى "ندوة وطنية لإطارات الحزب" يوم 31 جويلية، شارك فيها عدد من النواب وموظفون سامون في الإدارة والجيش ومسئولون عن فيدراليات الحزب والمنظمات الوطنية. في اليوم نفسه أقرت تلك الندوة المنعقدة في باب الوادي بسينما *الماجستيك* (الأطلس حاليا) مشروع الدستور وقام بإيداعه لدى مكتب المجلس التأسيسي خمسة من النواب المشاركين فيها.

إلى الآن جرت عملية الإعداد خارج المجلس. ولكن بعد أن أُودع النص لدى مكتبه، هل يمكن اعتباره مجرد اقتراح قانون دستوري تقدم به عدد من النواب ؟ وهو ما حدث من الناحية الشكلية، فيجوز إذاً للمجلس أن يناقشه بحرية، ويعدله ويصوت عليه قبولا أو رفضا. في الواقع، لم يكن الأمر كذلك، فما إن أُحيل المشروع إلى المجلس حتى أعلن رئيس الحكومة والقائمون على وضعه أن النص هو "المشروع الرسمي للحزب"، وبالتالي لا يجوز للنواب أن

---

[1] Cité par J.Leca et J. C. Vatin, in L'*Algérie politique, institutions et régime*, PFNSP, Paris, 1975, p. 59.

[2] قدم فرحات عباس ومراد أوصديق مشروعا لم يناقش مطلقا. يراجع في الموضوع :

J. Leca, J.C. Vatin, *op. cit*, p. 60.

يغيروه تغييرا جذريا أو يقدموا اشتراطات مسبقة لإقراره، لأن ذلك الموقف في نظر رئيس الحكومة معناه معارضة الحزب و"الخروج عن الأمة"، وهو أمر لا يمكن السكوت عنه مادامت الجزائر تعيش تحت راية الحزب الواحد. بعد تلك التصريحات، والحجج التي كان يرد بها مقرر اللجنة، السيد بن عبد الله، الذي كان يكرر أنه "لا يمكن للمجلس أن يقوم مقام المؤتمر"، لم يبق للنواب[1] الذين كانوا قد تقدموا بتعديلات أساسية في المضمون سوى القيام بسحبها أو التخلي عن دعمها أثناء النقاش. صوت المجلس على النص يوم 29 أوت مساء، وكانت النتائج أن صوت بنعم : 139 صوتا ؛ لا : 23 ؛ ممتنعون : 8 ؛ غائبون : 23. ثم قدم النص للاستفتاء يوم 8 سبتمبر[2]، وقام رئيس الحكومة بإصداره يوم 10 سبتمبر 1963، مكرسا بذلك اختيار المكتب السياسي الذي أصبح مشروعه، بعد تعديلات طفيفة أدخلت عليه في اللجنة والجلسات العامة، أول دستور للجمهورية الجزائرية. وهكذا كان المجلس-التأسيسي أكبر الغائبين عن عملية التأسيس.

أثار إقصاء المجلس التأسيسي من عملية إعداد الدستور نقاشات حادة حول موقع المجلس ودوره في النظام السياسي الجزائري، وشرعية الهيئات التي كانت تتحدث باسم الحزب وتجسد مبادرات ومشاريع منسوبة إلى الحزب بكامله. في ما تعلق بدور المجلس التأسيسي، وقع اتفاق شبه عام على أن المجلس، في نظام الحزب الواحد، هو صاحب السلطة التأسيسية لكن بالمعنى الشكلي، لأن الحزب هو الذي يمارس تلك السلطة بالمعنى المادي. وفقا لهذه القراءة يكون المجلس أداة لتجسيد إرادة الحزب، وبالتالي رأى العديد من النواب أنه كان من المفروض أن يقدم مشروع المكتب السياسي مباشرة للمجلس ليتولى مناقشته وتعديله والتصويت عليه من دون المرور بمحطات أخرى، وهي في هذه الحالة

---

[1] منهم النائب Berenguer الذي سحب تعديلا تضمن تحديد مبادئ سير الحزب. أنظر حول هذه النقطة J. Leca، *المرجع المذكور*، ص 60 في الهامش.

[2] كل الأرقام المتعلقة بالاستفتاء موجودة في الجريدة الرسمية...، 10 سبتمبر 1963، ص 887.

الندوات الجهوية، والندوة الوطنية لإطارات الحزب. وهكذا تحولت الخصومة إلى جدال واحتجاج على شرعية ندوة الإطارات الوطنية التي أقرت المشروع التمهيدي يوم 31 جويلية، وشرعية مختلف الهيئات التي كانت تتكلم باسم الحزب، لأن الحزب نفسه لم يكن في ذلك الوقت قد عقد مؤتمرا لإقامة هياكله وأجهزته ووضع النصوص الأساسية التي تحدد سلطاته وقواعد عمل أجهزته. في هذا الصدد، رأى العديد من النواب أن الندوة المذكورة لا تتمتع بأي شرعية لأنها ليست مؤتمرا للحزب ولم تضم منتخبين من الشعب، وأن المجلس صاحب الحق الشرعي في مناقشة مشروع المكتب السياسي. ومنهم من طالب بتوضيحات حول طبيعة التنظيم الحزبي المقبل وأعد من أجل ذلك تعديلات ترمي إلى تحديد المبادئ الخاصة بتشكيله وسير أجهزته. وفي ذلك السياق رأت السيدة بيطاط أنه "لا يمكن إسناد كافة السلطات إلى حزب لم يتم بعد تحديد أجهزته"[1]. وكان رئيس المجلس، فرحات عباس، هجوميا أكثر من جميع النواب، إذ تمثل موقفه في التأكيد على أن المجلس صاحب الشرعية لمناقشة اقتراحات المكتب السياسي، مقترحا أن يُعتبر المجلس "نواة" للحزب، وبعد ذلك أعلن بمناسبة استقالته أن المنطق يقضي أن يقوم المجلس التأسيسي بتشكيل لجنة مركزية جديدة لتحل محل "المجلس الوطني للثورة لجزائرية" الذي أصابه التمزق وتجاوزته الأحداث، على أن تقوم تلك اللجنة بعقد مؤتمر وطني للحزب.

ردًّا على انتقادات النواب وأطروحاتهم بشأن إعداد الدستور، ركز المقرر وممثل الحكومة، السيد بن عبد الله، على أن طرق تنظيم الحزب من اختصاص المؤتمر، وأن المجلس لا يجوز له أن "يتحول إلى مؤتمر للحزب"[2]، وأن المهم، في رأيه، مضمون الدستور وليس طريقة وضعه : "إذا كان هذا الدستور جيدا، فلا أهمية للتصويت عليه قبل المؤتمر أو بعده. وإذا كان غير مقبول، فقد أتيحت الفرصة لكل واحد أن يحسنه بتعديلات أو يقدم نصا آخر"[3]. ثم كانت مداخلة

[1] من مداخلة السيدة بيطاط يوم 26 أوت 1963.

[2] مداخلة السيد بن عبد الله يوم 26 أوت 1963.

[3] Cf. *Revue algérienne*, 1, 1964, p. 57.

السيد بومعزة التي أوضحت الموقف تماما وأماطت اللثام عن جوهر الموضوع. لاحظ بومعزة[1] في مداخلته أن المشاركين في ندوة الإطارات كانوا يتمتعون بالصفة التمثيلية نفسها التي كانت للنواب المعينين قبل سنة من قبل المكتب السياسي، رغم التزكية الانتخابية المتوفرة لدى النواب من دون الإطارات. كانت الملاحظة في محلها لأن "النواب المنتخبين" كانوا في الحقيقة معينين و"موظفين" من قبل المكتب السياسي وممثلي القوى السياسية المؤثرة في ذلك الوقت. وجودهم في المجلس التأسيسي لم يستمدوه من الانتخاب - التزكية، وعلى ذلك لم تكن لهم الصفة التمثيلية التي كانوا ينادون بها ويستخدمونها حجة في علاقتهم بالحزب والحكومة.

طبعا، ليس المقصود هنا إقامة مقارنة بين أعضاء المجلس التأسيسي وإطارات الندوة الوطنية من حيث ما لكل منهم من الشرعية الانتخابية أو غيرها، فهم من هذه الناحية سواسية. لم يكن أحد منهم منتخبا. المهم هنا أن السجال الذي دار حول إعداد الدستور قد كشف على الأقل اثنتين من السمات البارزة والملازمة لنظام الحزب الواحد، المولود الرسمي الجديد الذي لم يكن بعد قد قام واستقام على قدميه في ذلك الوقت. السمة الأولى مؤداها أن الشرعية في نظام الحزب الواحد لا علاقة لها بتاتا بالعمليات الانتخابية. فبإمكانك في هذا النظام أن تكون صاحب شرعية من دون انتخاب، وأن تكون منتخبا من دون شرعية. يثير هذا قضايا عديدة في مقدمتها وظيفة الانتخاب ودوره في أنظمة الحزب الواحد، موضوع ستكون لنا فرصة العودة إليه في الموضع المناسب.

والسمة الأخرى هي غموض مفهوم الشرعية ذاته وصعوبة الاتفاق على مضمونه، وعلى امتلاك هذا أو ذاك للشرعية. فبأي مقياس يتم الحكم على شرعية هذا الجهاز أو ذلك الوجه السياسي في غياب الشرعية الانتخابية ؟ وتاريخ الجزائر المستقلة حافل بالنزاعات حول موضوع الشرعية. في الفترة التي

[1] Cf. J. Leca, *L'Algérie politique…*, *op. cit.*, p. 61.

نتحدث عنها من بداية عهد الحزب الواحد، نسجل اتفاقا على مبدأ الحزب الواحد، واختلافا شديدا حول مسألة الشرعية وعن قدرة هذا الجهاز أو ذاك على الحديث باسم الحزب لاسيما وأنه لم يكن قي ذلك الوقت قد أقام هياكله وحدد أجهزته ووضع قواعد عمله. من كان حينئذ صاحب الشرعية الحقيقية وبأي مقياس ؟ رئيس الحكومة ؟ المكتب السياسي ؟ المجلس التأسيسي ؟

يتضح من العرض السابق أن التجربة الجزائرية في مجال السلطة التشريعية قد تميزت أثناء السنة الأولى من عمرها بتفاوت شديد وانفصام تام بين الرسمي والفعلي، بين مضمون النصوص والممارسة. فقد كان للمجلس التأسيسي حسب النصوص التي حددت صلاحياته وتصريحات الفاعلين أن يقوم بممارسة السلطتين التشريعية والتأسيسية، ومراقبة الحكومة. في الواقع، لم يشرع شيئا و لم يؤسس دستزرا و لم يراقب أحدا. كان المطلوب منه التأييد والمصادقة إذا ما تم الرجوع إليه من أجل ذلك.

2. تنظيم السلطات في دستور 1963

يقوم نظام الحكم في هذا الدستور على ثلاث مؤسسات هي الحزب و"السلطة التشريعية" التي يمثلها المجلس الوطني، والسلطة التنفيذية الممثلة برئيس الجمهورية.

أ. الحزب

كان دستور 1963 أول نص تأسيسي رسمي أقر الاختيار الاشتراكي والأحادية الحزبية. في الفترة السابقة الممتدة من صيف 1962 إلى صيف 1963 كان النظام الجزائري أحاديا في الواقع، على صعيد الممارسة السياسية التي اتسمت بسلوك الأنظمة الأحادية المتمثلة عموما في قمع المعارضة والتأكيد على وجود شرعية واحدة هي شرغية الحزب الحاكم. غير أنه لم يكن هناك نص يتضمن مبدأ الأحادية الحزبية. الوثيقة الإيديولوجية والسياسية الهامة التي تمت المصادقة عليها في

أواخر ماي ومطلع جوان 1962، والتي سميت برنامج طرابلس، لم تحسم الموقف بشأن الأحادية أو التعددية الحزبية رغم أن الدور الكبير الذي أسندته إلى الحزب كان من شأنه أن يجعله حزبا وحيدا. ومع ذلك لم يعلن برنامج طرابلس أن النظام الجزائري سيكون نظاما أحاديا. فكان لابد إذاً من انتظار دستور 1963 الذي أقر المبدأ وأسس أحادية الحزب وحدد ملامح نظام الحزب الواحد في جانبه التأسيسي من خلال أحكام قليلة العدد لكن كان في مضمونها وآثارها ما يكفي لإرساء هذا النظام الأحادي. وهذه الأحكام هي :

- المادتان 22 و26 المتعلقان بالاختيار الاشتراكي.
- المقدمة والمادة 22 عن تقرير الأحادية الحزبية.
- المادة 23 التي تنص على أن جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الوحيد في البلاد.
- المادة 24 التي لخصت مهام جبهة التحرير بصورة شاملة، إذ نصت على أن الجبهة "تحدد سياسة الأمة وتوحي بعمل الدولة وتراقب عمل المجلس والحكومة".
- المادة 27 التي منحت الحزب الواحد اختصاص الترشيح للعضوية في المجلس الوطني والترشيح لرئاسة الجمهورية.

ما بقي من السمات التأسيسية لنظام الحزب الواحد جاء في قوانينه الأساسية المنبثقة عن مؤتمره الأول في أبريل 1964، وهي ضرورة إسناد الوظائف الحاسمة في الدولة لأعضاء من قيادة الحزب، ووجوب الجمع بين رئاسة الحزب ورئاسة الدولة، وصلاحية تعيين أعضاء المكتب السياسي من قبل رئيس الجمهورية، واستقلال هذا الأخير عن اللجنة المركزية وعدم مسئوليته أمامها.

ب. السلطة التشريعية

تتكون السلطة التشريعية في دستور 1963 من مجلس واحد يسمى المجلس الوطني. ينتخب هذا المجلس لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر والسري.

ويكون الترشيح للنيابة من قبل الحزب (المادة 27 من دستور 1963) الذي يمكن لقيادته أن تقترح على المجلس إسقاط نيابة أحد الأعضاء بأغلبية الثلثين من النواب (المادة 30).

سلطات المجلس الوطني الأساسية هي :

▪ التصويت على القوانين (المادة 28).

▪ مراقبة النشاط الحكومي بواسطة أدوات لا تترتب عليها مسئولية الحكومة وهي الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان والأسئلة الكتابية أو الشفوية (المادة 38)، أو بواسطة لائحة سحب الثقة التي يمكن أن تؤدي إلى استقالة رئيس الحكومة إذا توفرت الشروط الدستورية اللازمة لذلك، كما وردت في المادتين 55 و56 من الدستور.

▪ يستشير رئيس الجمهورية المجلس الوطني قبل قيامه بإمضاء المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية، والمصادقة عليها والشروع في تنفيذها (المادة 42).

▪ المشاركة مع رئيس الجمهورية في تعديل الدستور، حيث "ترجع المبادرة بتنقيح الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة للمجلس الوطني معا" (المادة 71)، وبعد تلاوتين وتصويت أعضاء المجلس الوطني مرتين بالأغلبية المطلقة وبفاصل زمني بينهما قدره شهران (المادة 27) يعرض مشروع التعديل على الاستفتاء ويصدره رئيس الجمهورية بعد ذلك (المادتان 73 و74).

ج. السلطة التنفيذية

صاحب السلطة التنفيذية هو رئيس الدولة حامل لقب رئيس الجمهورية الذي ينتخب لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر والسري، بعد تعيينه من قبل الحزب (المادة 39). الشروط الأساسية لقابلية الترشح للمنصب هي أن يكون المشرح مسلما، بلغ سن 35، ومتمتعا بحقوقه المدنية والسياسية.

أولا - سلطات رئيس الجمهورية

هناك سلطات يمارسها بوصفه رئيس الدولة وتتمثل في كونه :

▪ يمثل البلاد في الداخل والخارج ويعين السفراء "بعد اقتراحهم من قبل وزير الخارجية" والمبعوثين فوق العادة، ويتلقى أوراق اعتماد السفراء والمبعوثين الأجانب (المادة 41).

▪ يمارس حق العفو بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء (المادة 46).

▪ يتولى إصدار القوانين ونشرها. ويكون الإصدار خلال عشرة أيام من استلامها (المادة 49)، وفي حالة عدم الإصدار خلال الأجل المذكور يتولى إصدارَها رئيسُ المجلس الوطني (المادة 51).

وله سلطات يمارسها بوصفه رئيس السلطة التنفيذية، وبهذه الصفة :

▪ يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين (المادة 52).

▪ يمارس سلطة التنظيم (المادة 53).

▪ له سلطة التعيين في جميع المناصب المدنية والعسكرية للدولة (المادة 54).

▪ هو القائد الأعلى للقوات المسلحة (المادة 43).

▪ يعين أعضاء الحكومة وهم مسئولون أمامه على "أن يختار ثلثيهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم إلى المجلس" (المادة 47).

▪ يحدد سياسة الحكومة ويقوم بتوجيهها، وهو الذي يسير وينسق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد (المادة 48).

▪ يمضي المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويصادق عليها بعد استشارة المجلس الوطني (المادة 42).

▪ يعلن الحرب ويبرم السلام بموافقة المجلس الوطني (المادة 44).

▪ بإمكانه أن يطلب من المجلس الوطني تفويضا لمدة محددة بالتشريع عن طريق أوامر تشريعية تعرض على مصادقة المجلس في غضون ثلاثة أشهر من اتخاذها في مجلس الوزراء (المادة 58).

3. العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

رأينا أن المجلس الوطني التأسيسي كانت له في فترة المؤسسات المؤقتة[1] سلطات نظرية هامة وأنه لم يمارس شيئا منها في الواقع. فهل تغير الأمر بوضع أول دستور للبلاد، كان المنتظر منه أن يكون مصدرا ومرجعا لإقامة مؤسسات دائمة تعمل وفق ما ورد فيه؟

تحدث دستور 1963 عن السلطة التشريعية[2] التي سميت في هذا النص المجلس الوطني بدلا من المجلس الوطني التأسيسي في المقام الثاني، بعد الحزب، لكن قبل السلطة التنفيذية، أي رئيس الجمهورية والحكومة، وهو ما يوحي بأهمية هذه المؤسسة في الدستور الجديد. رأينا أن المجلس الوطني ينتخب، حسب دستور 1963، لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر، بعد قيام جبهة التحرير الوطني باقتراح المرشحين. وتتمثل وظائفه الأساسية في "التعبير عن الإرادة الشعبية"، والتصويت على القانون، ومراقبة النشاط الحكومي[3]. يتمتع أعضاؤه بالحصانة البرلمانية. ولكن سقوط النيابة عن عضو أو عدد من أعضائه لا يستطيع المجلس "إعلانها إلا بأغلبية الثلثين بناء على اقتراح من الهيئة العليا لجبهة التحرير الوطني"[4]. وطالما أن النظام الجزائري قد صار رسميا بموجب هذا الدستور نظام حزب واحد[5]، وجبهة التحرير الوطني هي التي "تحدد سياسة الأمة وتوجه عمل

---

[1] عبارة أطلقت على المؤسسات التي قامت بعد الاستقلال مباشرة لأنها لم تستند إلى دستور، بانتظار مؤسسات دائمة بموجب الدستور بعد وضعه. في الواقع، إذا كان معيار "المؤقت" و"الدائم" هو الاستناد إلى دستور سار، تكون المؤسسات الجزائرية قد ظلت "موقتة" إلى غاية 1976 لأن دستور 1963 جمد بعد ثلاثة أسابيع من إصداره، ثم ألغي في 10 جويلية 1965، و لم يظهر دستور بعده إلا بعد ذلك بإحدى عشرة سنة ونصف السنة تقريبا.

[2] المادة 27 من دستور 1963.

[3] المادة 28.

[4] المواد 31 - 33.

[5] كان النظام الجزائري قبل سبتمبر 1963 نظام حزب واحد في الواقع، وتجلى ذلك خاصة في تعامله مع المعارضة السياسية، ولكن دستور 1963كان أول وثيقة تأسيسية رسمية نصت على أن حزب جبهة التحرير هو الحزب الواحد في البلاد (المادتان 22، 23 من الدستور).

الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة"[1]، فهناك دستوريا تبعية المجلس للحزب، عضويا ووظيفيا في آن واحد. من الناحية العضوية، لأن الترشيح وإسقاط النيابة من اختصاص الحزب. ومن الناحية الوظيفية، لأن الحزب "يدرك ويعكس مطامح الجماهير" ويحدد سياسة الأمة ويراقب عمل المجلس الوطني[2]. معنى ذلك أن الحزب هو المشرع بالمعنى المادي للعبارة، أما المجلس الوطني فاختصاصه التشريع بالمعنى الشكلي، أي أن صلاحيته تتمثل في مناقشة مشاريع الحزب والتصويت عليها، وهو بذلك "يعبر" عن إرادة الشعب التي يقوم الحزب بـــ"تجسيدها". في الواقع، ظل دور المجلس هزيلا للغاية في ما يخص التشريع بالمعنى الشكلي، ومنعدما في ما يتعلق بالجانب المادي للعملية، يعني المساهمة في وضع مشاريع النصوص القانونية.

في ما يتصل بالعلاقة بين الحكومة والمجلس الوطني، وتسوية ما يمكن أن ينشأ بينهما من خلافات حادة، واصل دستور 1963 الأسلوب الذي دشنه النظام الداخلي للمجلس التأسيسي في 20 نوفمبر 1962، فجعل رئيس الجمهورية مسئولا أمام المجلس الوطني، ونظم كيفيات قيام هذا الأخير بتحريك تلك المسئولية من خلال ثلاث مواد (55، 56، 57) خصصت لملتمس الرقابة الذي يرمي إلى سحب الثقة من الحكومة. بموجب هذه المواد، إذا وقّع على اقتراح الملتمس ثلث نواب المجلس (المادة 55)، يجري التصويت عليه عن طريق الاقتراع العلني بعد خمسة أيام كاملة من إيداع المقترح. وإذا حصل الاقتراح على الأغلبية المطلقة، تعين على رئيس الجمهورية أن يستقيل (المادة 56). تؤدي استقالة الرئيس إلى حل المجلس تلقائيا، واستقالة الوزراء وجوبا. وتقوم عندئذ حكومة بقيادة رئيس المجلس، يتكون أعضاؤها من رؤساء اللجان البرلمانية الدائمة وتكون مهمتها تصريف الشئون العادية وتنظيم انتخابات جديدة في غضون شهرين من ذلك (المادة 57).

---

[1] المادة 24.

[2] مقدمة الدستور والمادة 24.

نسجل تشابها واضحا بين هذه الآليات والصيغ الدستورية التي تصورها ودافع عنها عدد من رجال القانون الفرنسيين في سنتي 1946 و1958 للقضاء على عدم الاستقرار الحكومي الذي شهدته فرنسا طيلة حياة الجمهورية الرابعة. في ذلك السياق كان الأستاذ موريس دوفيرجيه[1] قد اقترح لبلاده مشروعا يتضمن الآليات نفسها من أجل هدفين أساسيين. الأول هو تحكيم الشعب في حالة خلاف حاد بين رئيس الجمهورية والجمعية الوطنية الفرنسية، والثاني هو ضمان الانضباط البرلماني عن طريق تهديد النواب بسقوط الجمعية فورا بعد سقوط رئيس الحكومة. أما استقالة الوزراء وتشكيل حكومة من رؤساء اللجان البرلمانية فكان مشروع 19 أبريل 1946 الفرنسي قد اقترح ذلك من أجل حماية حقوق الجمعية الوطنية والمعارضة بحرمان الحكومة السابقة من إمكانية الضغط على الرأي العام للتأثير في نتائج الانتخابات الجديدة.

لكن معطيات الوضع السياسي في الجزائر مختلفة، فلا يمكن أن يكون الهدف من تلك الآليات تحكيم الشعب ولا حماية حقوق المعارضة. ذلك أن تحكيم الشعب معناه أن نزاعا نشأ بين الحكومة والمجلس وتعذر حله. وطالما أن الرئيس والنواب كلهم مناضلون في الحزب، فعدم التوصل إلى تسوية خلاف بينهما يعني أن الحزب عجز عن تسوية نزاعات بين مناضليه فلجأ إلى الشعب للقيام بذلك. في هذه الحالة يكون الحزب قد قصر في واجبه و لم يقم بـــ"دور المحرك" للنظام السياسي الذي هو أول أدواره بموجب الدستور. أما هدف حماية المعارضة فهو كذلك غير وارد لأنه لا معارضة خارج الحزب، وكل معارضة لا يمكن أن تعبر عن نفسها إلا داخله وتُسوى، نظريا، القضايا التي تثيرها في إطار مبادئ "المركزية الديموقراطية". إذا كان الهدف من تلك الوسائل الدستورية ليس تحكيم الشعب ولا حماية المعارضة، فلماذا أدرجت تلك الأحكام في الدستور إذاً ؟

[1] M. Duverger, *Demain la République*, Paris, Julliard, 1958.

نجد الرد على هذا السؤال في مداخلات بعض النواب أثناء مناقشة الدستور. بالنسبة إلى ملتمس الرقابة، قال السيد غرسي : "إذا قام نزاع بين الحزب ورئيس الجمهورية، وفشلت كل أساليب المصالحة، فإن الحزب يطلب من النواب المناضلين أن يصوتوا على ملتمس رقابة ضد رئيس الجمهورية. وانضباط المجلس يقتضي منه أن ينفذ أوامر الحزب"[1]. فاللجوء إلى النواب لإسقاط رئيس الجمهورية يبدو، حسب هذا الرد، وسيلة في يد الحزب لعزله بطريقة قانونية. وعن الغاية من حل المجلس مع أنه لم يقترف ذنبا قال أحد النواب، وهو السيد بن محجوب : "لكيلا يظن الشعب والعالم والمناضلون أن المجلس منقسم حول نقاط أساسية"[2] لأنه، كما جاء على لسان نائب آخر، السيد بن عبد الله، "لا يعقل أن يكون في المجلس من يصوت مع الحزب ومن يصوت ضده"[3]. أما استقالة الحكومة فمرد ذلك أن الوزراء مسئولون أمام الرئيس وحده، وبالتالي من الصعب عليهم أن يحتفظوا بمناصبهم وقد عُزل رئيسهم.

واضح من هذه الردود أن المؤسس الدستوري الجزائري قد اقتبس من سياق سياسي - إيديولوجي معين، وهو سياق الديموقراطيات البرلمانية الغربية، آليات مرتبطة بأهداف معينة لتحقيق أهداف مغايرة في سياق سياسي وإيديولوجي مغاير. يفترض هذا من جانبه الاعتقاد بإمكانية النقل و"نجاح التطعيم". لم يكن الاعتقاد صحيحا، وقد تجلى ذلك في تطورات النظام السياسي الجزائري. في الواقع، لا يمكن تطبيق ملتمس الرقابة كوسيلة قانونية لإسقاط رئيس الجمهورية في النظام الجزائري لأن تطبيق ذلك الإجراء يقتضي رئيسا رافضا الانصياع لإرادة حزبه، وممتثلا لإرادة جزء (كبير طبعا) من نواب المجلس. وهذا غير متوقع. فالرئيس إذا نشب نزاع بينه وبين الحزب يكون في إحدى الحالتين : إما أن يكون منضبطا، فيمتثل لإرادة الحزب ويستقيل، وبالتالي لا نصل إلى مرحلة ملتمس الرقابة، وإما أن يقرر مقاومة الحزب، وفي هذه الحالة

[1] Cf. J. Leca, *L'Algérie politique….* , p. 66.
[2] *Ibidem.*
[3] *Ibidem.*

لا يتوقع أن يطيع أوامر النواب الذين يشكلون بالضرورة أقلية من المناضلين وهو الذي رفض أن يطيع أوامر الحزب أي أوامر الأغلبية من أعضائه. وفي هذه الحالة أيضا لا يمكن أن تنجح تلك الوسيلة القانونية في إسقاط الرئيس بطريقة "سلمية". ننتهي بذلك إلى القول إن الآليات الدستورية ليست مجرد تقنيات قابلة للنقل والتطبيق في جميع الظروف والأنظمة. إنها مرتبطة ارتباطا قويا بالمناخ السياسي الذي ظهرت فيه. وآية ذلك أنها أدرجت في الدستور الجزائري ولم تطبق بتاتا. عندما حان وقت تنحية الرئيس لم تحظ باهتمام أحد، ولم يفكر أحد في وجودها، وليس مستبعدا أن بعض الفاعلين كان يجهل حتى وجودها ومعناها في الدستور، واستخدمت وسائل أخرى للقيام بالعملية.

البحث الثاني : تطورات النظام إلى غاية جوان 1965

بعد مباشرة العمل بدستور 10 سبتمبر 1963 بثلاثة أسابيع تم تجميده في الأسبوع الأول من أكتوبر التالي. في الفترة اللاحقة تميزت تطورات النظام بثلاث سمات أساسية هي اضمحلال المجلس، وتركيز السلطة بين يدي الرئيس، وصراع بين الأخير وقيادة الجيش، أدى إلى الإطاحة به في 19 جوان 1965. نتناول هذه التطورات الواحد تلو الآخر.

1. تجميد الدستور

قلنا إن مدة العمل بدستور 1963 لم تزد عن ثلاثة أسابيع[1]، إذ ما لبث رئيس الجمهورية[2] أن اتخذ من حركة المعارضة المسلحة الجارية آنذاك في منطقة

---

[1] قال محمد بجاوي إنه "لم يعمل بصورة عادية إلا مدة 13 يوما". يراجع :
M. Bedjaoui, « Aspects internationaux de la constitution algérienne », in *Annuaire français du droit international*, Ed. 1977, p. 75.

[2] صار رئيس الحكومة أحمد بن بلة رئيسا للجمهورية على إثر الانتخابات الرئاسية التي جرت يوم 15 سبتمبر 1963.

القبائل بقيادة محند ولحاج[1] وآيت أحمد[2] حجة لممارسة السلطات الخاصة الواردة في المادة 59 من الدستور. انعقدت ندوة لإطارات الحزب يوم 2 أكتوبر 1963 من أجل "النظر في الموضوع"، ووجه الرئيس خطابا إلى المجلس يوم 3 أكتوبر جاء فيه : "طبقا لتمنيات الشعب والحزب، سأتولى كامل السلطات ابتداء من هذه اللحظة"[3]. وهكذا استولى الرئيس على كامل السلطات و لم يتخل عنها إلا يوم سقوطه في 19 جوان 1965.

تنص المادة 59 من الدستور على أنه "في حالة خطر وشيك الوقوع، يمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذ تدابير استثنائية بهدف الحفاظ على استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، ويجتمع المجلس الوطني وجوبا". واضح من نص هذه المادة أن تطبيقها يسمح لرئيس الجمهورية بالاستيلاء على جميع السلطات التي تمارسها مختلف الأجهزة الدستورية العادية، ومنها المجلس الوطني طبعا. ومن ثم فهو باستطاعته أن يجمدها تماما أو يحصر عملها في نطاق معين يقوم برسمه وتعديله متى شاء وكيفما أراد.

صحيح أن تولي السلطات الكاملة اختصاص دستوري للرئيس، ولكن في الطريقة التي تمت بها العملية وتطورات الوضع بعد ذلك دليل على أن المبادرة كانت في ذهنه شكلا من أشكال تركيز السلطة. فالدستور أجاز تولي السلطات الكاملة، إلا أنه في الوقت نفسه فرض قيودا على الرئيس للّجوء إليها وأثناء ممارستها، أهمها ثبوت الخطر الوشيك الوقوع لبداية العمل بتلك السلطات. والقيد الآخر المهم هو أن الغاية من التدابير المتخذة في فترة العمل بالسلطات الخاصة يجب أن تكون العودة في أقرب الآجال إلى عمل المؤسسات بشكل عادي ومنتظم.

---

[1] بعد اندلاع المعارك مع الجيش المغربي في الحدود تخلى محند ولحاج عن معارضته ليلتحق بساحة المواجهة، عقب اتفاق بينه وبين بلن بلة.

[2] حاول آيت أحمد في البداية تنظيم المعارضة من داخل النظام، في المجلس التأسيسي خاصة, ثم أسس جبهة القوى الاشتراكية، FFS في سبتمبر 1963 ولجأ إلى العمل المسلح في منطقة القبائل. ألقي عليه القبض في 17 أكتوبر 1964 وحكم عليه بالإعدام، ثم استبدل الحكم بالسجن حيث بقي فيه إلى غاية فراره من سجن الحراش يوم 30 أبريل 1966 واللجوء إلى أروبا للإقامة بسويسرا.

[3] *AAN*, 1963, p. 862.

غير أن الرئيس لم يكترث بتلك القيود، ولاسيما الثاني من القيدين المذكورين. فعلى افتراض أن الخطر الوشيك كان قائما في أكتوبر 1963 بسبب المعارضة المسلحة في القبائل ونزاع الحدود الذي نشب مع المغرب بعد ذلك بقليل[1]، فليس صحيحا أن ذلك الخطر استمر بدرجة لم تسمح بسير المؤسسات سيرا عاديا إلى غاية جوان 1965. وآية ذلك أن الرئيس بن بلة قام في الوقت نفسه بإقامة المؤسسات الحزبية، حيث انعقد *مؤتمر الجزائر*[2] في شهـــر أفريل 1964، وشكلت لجنة مركزية ومكتب سياسي، وعين أمين عام للحزب... الخ. إلى جانب ذلك كانت مؤسسات الدولة مجمدة بدعوى الخطر الوشيك، خطر هدد إذاً وفي تقديره مؤسسات الدولة من دون مؤسسات الحزب. في الواقع، جمدت مؤسسات الدولة لأن الرئيس خشي معارضتها نتيجة إحساسه أن سلطته ليست قوية داخلها، أما المؤسسات الحزبية فكانت مناصرة له، أو بالأحرى هكذا كان يحسبها. على كل حال، كانت عملية وضعها قد تمت بطريقة ترمي إلى صياغتها في قالب منسجم مع رغبات الرئيس. تبقى مسألة النجاح أو الفشل في المهمة، وهي تشكل موضوعا آخر.

2. انحطاط المجلس

لكن انحطاط دور المجلس وسيره باتجاه الزوال لم يصادف بداية العمل بالمادة 59، بل كان قد بدأ قبل تعطيل الدستور. وكان من علامات ذلك التراجع قلة نشاطه وتعدد المبادرات الهامة التي اتخذها الرئيس من دون العودة إليه بهدف المصادقة أو الاستشارة، أو حتى مجرد الإعلام، كما حدث مثلا يوم 1 أكتوبر 1963 عندما أعلن رئيس الجمهورية في تجمع أمام قصر الحكومة أنه قرر تأميم سائر الملكيات الزراعية التي كانت في حوزة الأجانب، وأصدر فور

---

[1] اندلعت الاشتباكات بين الجيش الجزائري والجيش المغربي يوم 9 أكتوبر 1963.

[2] انعقد المؤتمر الأول لحزب جبهة التحرير بالعاصمة في ما بين 16 و21 أفريل 1964. أقام المؤتمر هياكـــل الحـــزب وصادق على "ميثاق الجزائر" الذي نص لأول مرة على الجمع بين رئاسة الحزب ورئاسة الدولة.

ذلك المرسوم الذي جعل "المستثمرات الزراعية التي يملكها بعض الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين"[1] ملكية للدولة.

شهدت الفترة اللاحقة الممتدة من أكتوبر 1963 إلى جوان 1965 تجديد المجلس حسب ما ورد في الدستور (المادة 77). كانت مدة المجلس التأسيسي المنتخب يوم 20 سبتمبر 1962 سنة بموجب القانون الاستفتائي الذي صوت عليه الشعب في وقت واحد مع انتخاب المجلس. على هذا الأساس كان المنتظر أن تنتهي مدته يوم 20 سبتمبر 1963 ويجدد في حدود ذلك التاريخ، في إطار العمل بالدستور الجديد. إلا أن دستور 1963 قرر في أحكامه الانتقالية تمديد "الوكالة التشريعية لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي المنتخب بتاريخ 20 سبتمبر سنة 1962 حتى تاريخ 20 سبتمبر سنة 1964، وهو التاريخ الذي يتم قبل حلوله إجراء الانتخابات للمجلس الوطني طبقا للدستور، ولمدة أربع سنوات" (المادة 77 من دستور 1963). كان الداعي إلى تمديد ولاية المجلس التأسيسي من دون شك اعتقاد السلطة أن الظروف لم تكن مواتية لإجراء الانتخابات في سبتمبر 1963، أما تقليص المدة الأولى للمجلس الوطني المقبل إلى أربع سنوات، بدلا من المدة الدستورية العادية، وهي خمس سنوات، فقد كان المبرر الرسمي له تحقيق المطابقة الزمنية بين الفترة التشريعية والمدة الرئاسية، ليتم تجديد المؤسستين في وقت واحد. في سبتمبر 1964 كان قد مر على المدة الرئاسية سنة وبقي لها أربع سنوات. بتجديد المجلس الوطني في سبتمبر 1964، ولمدة أربع سنوات، كان المنتظر إذاً أن يكون التجديد التالي للاثنين في حدود سبتمبر 1968. وهكذا تم تجديد المجلس التأسيسي وترك مكانه للمجلس الوطني في 20 سبتمبر 1964.

---

[1] المرسوم رقم 63 - 388 في الجريدة الرسمية، 4 أكتوبر 1963، ص 1015.

انتخب المجلس الوطني[1] وفق نمط "الاقتراع على القائمة الولائية، بالأغلبية وفي دور واحد". كانت القوائم، رسميا، من صنع اللجنة المركزية لجبهة التحرير الوطني. تراجع عدد الأعضاء في المجلس الجديد[2] من 196 إلى 138 عضوا. وسجلت انتخابات 20 سبتمبر 1964 زيادة في عدد الممتنعين عن التصويت بالمقارنة مع الانتخابات الرئاسية التي جرت في 15 سبتمبر 1963، ولاسيما في ولاية تيزي وزو التي بلغ معدل المقاطعة فيها 57 % من الناخبين. بالنسبة إلى تشكيلة المجلس، سُجل تداخل واضح بينه وبين الحزب، ولكنه لم يكن تداخلا شاملا. من ضمن 138 نائبا، وجدنا 48 من أعضاء اللجنة المركزية المنتخبين في مؤتمر الجزائر خلال شهر أفريل 1964، من بينهم 34 عضوا رسميا، و14 عضوا إضافيا. من ضمن أعضاء اللجنة المركزية العاملين في سبتمبر 1964، نجد 34 نائبا. لكن التداخل كان أقوى بين المجلس والمكتب السياسي. فأعضاء المكتب السياسي الستة عشر كانوا جميعهم أعضاء في المجلس باستثناء العقيدين بومدين والزبيري.

في ما يخص العمل البرلماني، لم يختلف المجلس الجديد عن سلفه. في الفترة الممتدة من أكتوبر 1963 إلى جوان 1965، تضاءل عمله القليل أصلا ليصل إلى الحضيض في النصف الأول من عام 1965. طبقا للمادة 47 من الدستور، قدم رئيس الجمهورية يوم 29 ديسمبر 1964 الحكومة الجديدة التي كان قد شكلها في الثاني من الشهر نفسه. وتمت استشارة المجلس قبل المصادقة على مجموعة من المعاهدات، حسب ما نصت عليه المادة 42 من الدستور. بالنسبة إلى العمل التشريعي، صوت المجلس في تلك الفترة على عدد من النصوص يعد على أصابع اليدين، وهي قانون المالية، وقانون القضاء العسكري، والقانون الأساسي للملاحة الجوية، وبعض التدابير السياسية الرمزية التي اتخذها الحكومة مثل منع

---

[1] جرت الانتخابات بموجب قانون 25 أوت 1964 المتضمن انتخاب المجلس الوطني، والذي عدل وتمم القانونين السابقين المتعلقين بالانتخابات التشريعية، وهما أمر 6 جويلية 1962، ومرسوم 20 أوت 1963.

[2] لمعلومات أوفر عن انتخابات 20 سبتمبر 1964 والتشكيلة الجديدة للمجلس، أنظر :
AAN, 1964, p. 580-582.

العلاقات التجارية مع إفريقيا الجنوبية والبرتغال. بموازاة ذلك كان التشريع بأوامر متواصلا. في الأشهر التي سبقت سقوط الرئيس بن بلة كان المجلس قد أوشك على الاختفاء من الساحة السياسية الجزائرية.

3. تركيز السلطة

ضعف المجلس التأسيسي والمجلس الوطني بعده لا يعود فقط إلى موقع المؤسسة التشريعية الهزيل في نظام الحزب الواحد، بل يُرد أيضا إلى الممارسة السياسية التي أخذ بها الفاعل الأساسي في الظاهر خلال تلك الفترة، وهو رئيس الحكومة، رئيس الجمهورية ابتداء من 15 سبتمبر 1963، في تعامله مع مختلف المؤسسات والسلطات، باستثناء قادة الجيش الذين فشل في إخضاعهم لإرادته. في ذلك السياق من تركيز السلطة، والذي استهدف كل الفاعلين السياسيين، أشخاصا ومؤسسات، من غير الموالين للرئيس، كان المجلس الوطني المؤسسة التي تحكم فيها الرئيس بأكبر سهولة.

عملية التركيز كانت كما رأينا قد بدأت مباشرة بعد انتخاب المجلس التأسيسي وتعيين الحكومة الأولى، ثم تسارعت في الفترة الممتدة من أكتوبر 1963 إلى جوان 1965. ذلك أن الدستور الذي طالما انتظرته الجزائر لم يُعمر أكثر من 23 يوما، أو 13 يوما حسب محمد بجاوي. فقد رأينا أن رئيس الجمهورية قد اتخذ حركة المعارضة في منطقة القبائل ذريعة لتجميده وتولى السلطات الخاصة الواردة في المادة 59 من الدستور. بعد تجميد الدستور تواصلت عملية التركيز وتزايدت وتيرها ابتداء من مؤتمر الجزائر المذكور، فلم تنته إلا بنهاية النظام نفسه. وتمثلت العملية في إبعاد مسئولين من الحكومة وضم اختصاصاتهم إلى "مجال الرئيس" الذي قام بذلك وهو يظن أن الأسلوب المستخدم سوف يعزز موقعه ويضعف خصومه.

وكان من التدابير الكثيرة التي اتخذت في ذلك المنظور بعد *مؤتمر الجزائر* تولى الرئيس في الثالث من جويلية 1964 عقب تمرد العقيد محمد شعباني

اختصاص ممارسة الرقابة[1] على عمال العمالات (الولاة حاليا)، فدفع ذلك وزير الداخلية أحمد مدغري إلى استقالة قبلها الرئيس وعين نفسه وزيرا مؤقتا للداخلية. وبلغ التركيز حدوده القصوى بمناسبة التعديل الوزاري الذي تم يوم 2 ديسمبر 1964 وقال عنه رئيس الجمهورية نفسه "إن الهدف منه تمكين الرئيس من ممارسة رقابة أكثر فاعلية على المجالات التي تتسم بأهمية فائقة"[2]. بموجب ذلك التعديل أُسند منصب وزير الداخلية إلى الرئيس بصورة نهائية، وألغيت وزارة المالية ووزارة الإعلام ليتم تعويضهما بمديريتين تابعتين للرئاسة، كما ألحقت بالرئاسة المديرية العامة للتخطيط، وألغيت الدواوين الوزارية التي كانت من قبل تابعة لسلطة الوزراء، وحل محلها أمناء عامون للوزارات، يتم تعيينهم بمرسوم يصدره الرئيس[3] بناء على اقتراح من الوزراء المعنيين. وإذا تذكرنا بالإضافة إلى كل هذا أن الرئيس كان الرقم واحد على مستوى الحزب وأنه كان يحظى، مبدئيا وفي الظاهر على الأقل، بدعم الجيش وله شعبية واسعة في البلاد، أدركنا لماذا اعتقد البعض وقتئذ أن الرئيس بن بلة كان يتحرك فوق أرضية صلبة. في الحقيقة كان ذلك مجرد اعتقاد، فالرئيس أخذ يجمع السلطات تلو الأخرى وهو عاجز عن ممارستها فعليا لافتقاره إلى التأييدات القوية اللازمة لذلك، والتي كان مصدرها المؤسسة العسكرية. يشهد بذلك السهولة التي وجدها خصومه من قادة تلك المؤسسة للإطاحة به في يوم 19 جوان 1965.

---

[1] تم ذلك بموجب المرسوم رقم 64- 192 بتاريخ 2 جويلية 1964 المتضمن تحويل صلاحيات وزير الداخليـة تجـاه الولاة إلى رئيس الجمهورية (الجريدة الرسمية، 3 جويلية 1964). استقال مدغري فورا من الحكومة وبقي عضوا في المكتب السياسي.

[2] من خطاب الرئيس أمام المجلس ، عن :

Revue de presse, 91, janvier 1965.

[3] معنى ذلك أنه لابد من موافقة الرئيس. يراجع في هذا الشأن مراسيم 2 ديسمبر 1964 في الجريدة الرسمية بتاريخ 2 ديسمبر 1964، ص 1266 وما بعدها.

4. الصراع بين الرئيس بن بلة وقيادة الجيش

لم يعمر التحالف المنتصر في سبتمبر 1962 طويلا، فسرعان ما انفرط عقده، وتخلص الرئيس بن بلة من أنصاره أثناء الأزمة، الواحد تلو الآخر. بعد اضطرار خيضر وبيطاط إلى الاستقالة، على التوالي في شهري أفريل وماي 1963، أقصي فرحات عباس من الحزب وأرسل للإقامة الجبرية في أدرار بمعية عبد الرحمان فارس ؛ الرائد العربي براجم كان نصيبه الاعتقال والسجن، وكذلك الشأن بالنسبة إلى العقيد عثمان في وهران. والعقيد شعباني، بعد قرار المحكمة، رفض له الرئيس العفو فنفذ فيه الحكم بالإعدام. لكن الأمر كان مختلفا مع العقيد بومدين ونوابه السابقين في مقر قيادة الولاية الخامسة بوجدة.

في الواقع، بدأ الصراع بين الطرفين بعد الوصول إلى السلطة مباشرة، وتبين بسرعة للرئيس بن بلة أن "من جعله ملكا" قد صار مصدر الخطر الحقيقي بالنسبة إلى مساره السياسي، فأخذ يعمل على التقليص من نفوذ خصومه في قيادة الجيش بالوسائل التي أتيحت له. لم يكن صعبا على العقيد بومدين وجماعته فهم المقصود من تصرفات بن بلة نحوهم، فاتخذوا الاحتياطات الضرورية لمقاومة الإجراءات الرئاسية ضدهم، وتمثلت تلك الاحتياطات، من جملة أمور أخرى، في الاحتفاظ بالحقائب الوزارية الأساسية في الحكومات المتعاقبة، وبتمثيل كاف في المكتب السياسي بعد مؤتمر الجزائر : في الحكومة الأولى (سبتمبر 1962) كان لقيادة الأركان خمسة وزراء[1]، وفي الحكومة الثانية (سبتمبر 1963) دخل التشكيلة عضوان آخران[2] من قيادة الأركان سابقا بينما احتفظ الثلاثة الآخرون، بومدين وبوتفليقة ومدغري، بمناصبهم، وتوسع مجال أحدهم، العقيد بومدين، الذي أصبح بالإضافة إلى وزير الدفاع النائب الأول لرئيس الجمهورية. في أفريل

[1] بومدين في الدفاع، ومدغري في الداخلية، وبوتفليقة في الشباب والرياضة، ثم انتقل إلى الشئون الخارجية بعد اغتيال محمد خميستي، وحساني موسى في البريد والمواصلات، ونقاش في الصحة.

[2] قايد أحمد، وزير للسياحة وشريف بلقاسم للتوجيه الوطني.

1964، دخل الثلاثة المكتب السياسي واحتفظوا فيه بالقطاعات نفسها، ودخل الآخران، قايد أحمد وشريف بلقاسم اللجنة المركزية.

في هذا الإطار من توزيع السلطة، وضمن استراتيجية الدفاع والهجوم لكل طرف، استمر الصراع بينهما. حاول بن بلة ضرب مواقع بومدين وجماعته، بينما عمل هؤلاء على تدعيم صفوفهم وتعطيل المحاولات الرامية إلى إضعافهم. في النصف الأول من سنة 1965، كانت عملية الاستقطاب داخل الطبقة الحاكمة قد تمت حول قوتين أساسيتين، بن بلة وأنصاره من جهة، وبومدين على رأس قيادة الجيش من جهة ثانية، وبينهما خلافات كثيرة متراكمة منذ صيف 1962، نذكر فيما يلي ببعضها.

في غياب بن بلة، أمر بومدين أثناء شهر أوت 1963 بالهجوم على المجموعات المعارضة في ذراع الميزان. وفي شهري أكتوبر ونوفمبر من السنة نفسها، وقع خلاف شديد بين الرجلين. كان بومدين ضد الاتفاق الذي أبرمه، دون مشاركة وزير الدفاع، بن بلة مع محند والحاج، وذهب هذا الأخير على أثره إلى خط المواجهة مع المغرب. وكان النزاع مع المغرب أيضا مصدرا لخلافات حادة بينهما، إذ كان بومدين رافضا في آن معا لقبول المتطوعين في الجيش ولوقف القتال مع المغرب. واتهم بن بلة[1] من جهته وزير الدفاع بخرق اتفاق وقف القتال. في جويلية 1964، قلص بن بلة من صلاحيات أحمد مدغري، أحد الأعضاء البارزين في "جماعة وجدة"، ودفعه بذلك إلى الاستقالة. وفي محاولة فاشلة[2] لتقليص دور وزير الدفاع، عين طاهر زبيري قائداً للأركان عندما كان بومدين في القاهرة.

وفي إطار تلك الاستراتيجية الدفاعية - الهجومية، قام بن بلة بخطوة لم تترك لدى خصومه مجالا للشك في نواياه نحوهم، وهي إنشاء "الميليشيات

---

[1] H. Bourges, *L'Algérie à l'épreuve du pouvoir*, p. 108.

[2] فاشلة لأن مواقع المستهدف لم تتأثر بذلك القرار الذي جعل زبيري قائد أركان بدون سلطة في وزارة الدفاع أمام العقيد بومدين.

الشعبية" التي كانت عبارة عن هيئة مسلحة تحت سلطة الحزب، يعني أنها غير خاضعة لوزير الدفاع. كانت الغاية الرسمية من إحداثها هي "حماية مكاسب الثورة ضد الثورة المضادة"، لكن كان واضحا أن الهدف الحقيقي من تلك المبادرة هو تقليص نفوذ العقيد بومدين. في النهاية، كان تعيين محمود غتر، أحد المقربين من وزير الدفاع، قائدا لها دليلا على فشل المحاولة، تماما مثل الزبيري الذي ظل، رغم حصوله على منصب قائد الأركان، وفيا له ؛ ثم قام الرئيس بإشعار عبد العزيز بوتفليقة أنه سيبعده عما قريب من وزارة الخارجية، فاستبقه خصومه وبادروا بتنحيته يوم 19 جوان 1965 قبل أن يتمكن من تنفيذ قراره الذي كان من المفروض أن يتحقق قبل انعقاد المؤتمر الآفرو ــ آسيوي في أواخر جوان بالجزائر، حدث كان بن بلة دون شك يعول عليه كثيرا لتكريس سلطته في الساحة الدولية.

5. النص الدستوري : انعدام التماسك والتناقض مع الواقع

من العرض الذي قدمناه عن تطورات المؤسسة التشريعية ودورها الرسمي والفعلي في النظام التأسيسي الجزائري منذ انتخاب المجلس الوطني التأسيسي، وعن العلاقة بين المجلس الوطني ورئيس الجمهورية كما وردت في دستور 1963، نستنتج سمتين أساسيتين اتسمت بهما التجربة الدستورية الجزائرية الأولى، وهما انعدام التماسك على مستوى البناء التأسيسي من ناحية، والتناقض بين هذه البينة وواقع النظام السياسي والممارسة التي طبعته من ناحية أخرى. نقصد بانعدام التماسك عدم الانسجام بين مختلف الأحكام الدستورية ومناقضة مضمون بعضها لمضمون البعض الآخر، وهو ما يؤدي إلى نظام لا يرسم توازنا واضحا بسبب "الغموض" الدستوري الذي يحيط بعناصره. من الأمثلة العديدة على ذلك نجد في المقام الأول مسئولية الرئيس أمام المجلس، بموجب المواد المتعلقة بملتمس الرقابة كما سبق أن رأينا. فهناك إذاً رئيس يتمتع بسلطات دستورية واسعة، وهو رئيس جمهورية منتخب، وفي الوقت نفسه رئيس حزب

قام باختيار النواب، هذا الرئيس جعله الدستور مسئولا أمام المجلس ويمكن إسقاطه من قبل نواب قام الرئيس نفسه باختيار جزء كبير منهم.

ومن مظاهر انعدام التماسك أيضا تلك الأحكام التي جعلت الحكومة خاضعة لرقابة مضاعفة، رقابة من الحزب (المادة 24) ورقابة من المجلس (لاسيما المادتين 28 و38). حكومة مشكلة من وزراء بمترلة مندوبين وكتاب يعينهم الرئيس وينحيهم بحرية. وفي السياق نفسه نسجل من جملة قيود أخرى فرضها الدستور على رئيس الجمهورية، إصدار القوانين من طرف رئيس المجلس في حالة امتناع رئيس الجمهورية عن ذلك (المادة 51)، واقتراح السفراء من قبل وزير الخارجية (المادة 41)، وإمكانية التشريع بأوامر بعد حصول الرئيس على تفويض بذلك من المجلس (المادة 58). عندما ننظر إلى الأمثلة السابقة ونقارنها بالأحكام الدستورية الأخرى المتعلقة برئيس الجمهورية وسلطاته، نجد انعدام تماسك واضحا في النص الدستوري وبالتالي في البناء التأسيسي الذي أراد إقامته. فقد رأينا في الأمثلة السابقة رئيس جمهورية قويا بموجب أحكام عديدة، ومقيدا إلى درجة كبيرة بموجب أحكام أخرى عديدة. ما هو بالضبط التوازن المنشود ؟ لا نجد في النص الدستوري إجابة عن ذلك.

فضلا عن التناقض المسجل على مستوى الأحكام السابقة في ما بينها، هناك تناقض بينها وبين الواقع. كل القيود الدستورية المفروضة على رئيس الجمهورية لا تمت بصلة لواقع تميز بتفوقه وعدم اكتراثه للحدود الدستورية المرسومة لعمله. ويتجلى التناقض مع الواقع بأوضح صوره أيضا في مجموعة الأحكام الدستورية المتعلقة بالمجلس الوطني الذي تحدث عنه الدستور في المرتبة الثانية، بعد الحزب، لكن قبل السلطة التنفيذية، وكأنه كان في الواقع المؤسسة الثانية، قبل رئيس الجمهورية. يضاف إلى ذلك جميع الأحكام المتعلقة باختصاصات المجلس التشريعية، من تعبير عن الإرادة الشعبية، وتصويت على القانون (المادة 28) والمبادرة باقتراح القوانين (المادة 36)، وصلاحياته الرقابية من إمكانية إسقاط رئيس الجمهورية (المادة 35) والاستماع إلى الوزراء داخل اللجان البرلمانية وتوجيه الأسئلة الكتابية والشفوية إليهم (المادة 38).

في تقديرنا، يعود التفاوت بين القواعد التأسيسية والممارسة السياسية إلى سببين. الأول هو أسلوب الحكم اللاديموقراطي المعتمد والثقافة السياسية السلطوية لدى الفاعلين السياسيين. لم يكن المقصود آنذاك إقامة مؤسسات للمشاركة في ممارسة السلطة. ولم يكن ينظر إلى النصوص التأسيسية بوصفها مصدرا ومرجعا لتنظيم العملية السياسية وحل الخلافات بين الفاعلين. أقيمت مؤسسات لأنها ضرورية للنظام، ومفيدة لتزكية اختيارات أصحاب القرار وإضفاء شيء من اللون الديموقراطي على الحكم.

والسبب الثاني هو عدم إمكانية التعايش بين نظام الحزب الواحد وسائر مظاهر الديموقراطية البرلمانية وآلياتها. فوجود سلطة تشريعية حقيقية لا يتحقق بمجرد وضع نص دستوري ينشئ هيئة تسمى سلطة تشريعية، بل هو سمة ملازمة لنظام آخر، نظام الديموقراطية النيابية القائمة على مبدأ الانتخاب الحر والمعارضة المؤسسة وإيمان الفاعلين بتناقض المصالح وحتمية نشوء نزاعات حولها وأساليب سياسية سلمية لحل تلك التزاعات في إطار المؤسسات. وذلك كله غريب عن نظام الحزب الواحد الذي يقوم على فكرة الإجماع ونفي المعارضة واعتبار الحزب مصدر جميع السلطات. ولذلك لم تنجح عملية المزج والجمع في نص دستوري واحد بين نظامين نقيضين، أحكام تؤسس نظام الحزب الواحد وتجعل فيه الحزب مصدر كل السلطات، وأحكاما أخرى تقرر آليات وضعت في الأصل لنظام يقوم على أسس مختلفة ويرمي إلى تكريس ممارسة سياسية أخرى. كل ما في الأمر أن واضعي النصوص هم الذين كانوا حاملين أوهاما حول إمكانية التعايش بين نظام الحزب الواحد الذي وافقوا عليه وآليات اقتبسوها من نظام مغاير تماما.

قد يكون الداعي إلى ذلك رغبة صادقة لدى البعض منهم في وجود مؤسسة تشريعية قوية. إلا أننا نعتقد أن ما وضعوه في النصوص كان نتيجة التسرع في كتابتها، ونتيجة جهلهم بالنظام الذي أقيم، جهل ناجم جزئيا عن حداثة تجربة الحزب الواحد في ذلك الوقت. ولذلك قاموا بإدراج بنود لم يكن

لها أي حظ من التطبيق. وقد شمل الجهل بتلك الحقائق حتى أنصار الديموقراطية الليبرالية المعروفين، من أمثال الرئيس الأول للمجلس، فرحات عباس الذي وافق بسهولة على نظام الحزب الواحد، ثم استنكر[1] قيام الحكومة بتدجين مؤسسته باسم سلطة الحزب، عندما أدرك أن الوظيفة المسندة إلى المجلس في ذلك النظام لم تتعد التصفيق والتسجيل.

نسجل في نهاية هذه المتابعة إذاً أن التجربة الدستورية الجزائرية الأولى تميزت من حيث الممارسة بغياب السلطة التشريعية. وبالنسبة إلى النصوص التي شهدتها، اتسمت تلك التجربة بانعدام التماسك والتناقض مع الواقع. في ما يخص تكييف النظام التأسيسي الذي شهدته تلك الفترة، نجد فيه بعضا من سمات النظام الرئاسي (أحادية السلطة التنفيذية، واتساع سلطات رئيس الجمهورية) وبعضا من سمات النظام البرلماني (مسئولية الحكومة أمام المجلس وآليات الرقابة البرلمانية على الحكومة)، لكنه كان نظاما مختلفا اختلافا جذريا عن كليهما. في الجانب التأسيسي، كان نظاما من أنظمة الحكم بواسطة الحزب الواحد دون أن تعني هذه العبارة أن الحزب الواحد كان الحاكم بالفعل لأن الحزب لم يحكم في الواقع وإنما حُكم باسمه. كان النظام إذاً منتميا من الناحية التأسيسية إلى فئة أنظمة الحزب الواحد التي تضم أنواعا متعددة من أنماط الحكم.

وبخلاف ما ذهب إليه البعض من أساتذة القانون[2] والعلوم السياسية[3]، لم يكن النظام التأسيسي الجزائري الأول رئاسيا ولا ذا نزعة رئاسية بحال من الأحوال. فالنظام الرئاسي واحد من نماذج أنظمة الحكم في الديموقراطية الليبرالية. "نموذجه المثالي" في الولايات المتحدة الأمريكية وسماته معروفة بشكل

---

[1] استقال فرحات عباس من رئاسة المجلس التأسيسي يوم 12 أوت 1963 احتجاجا على طريقة إعداد الدستور التي رأى فيها انتهاكا صارخا للشرعية. وبعد استقالته أعلن المكتب السياسي إقصاءه من الحزب على لسان الحاج بن علة الذي خلفه في رئاسة المجلس التأسيسي.

[2] منهم الأستاذ سعيد بوشعير الذي وصف نظام الحكم الجزائري في بدايته "بأنه نظريا برلمانيا وعمليا رئاسيا متشددا" : الدكتور سعيد بوالشعير، *النظام السياسي الجزائري*، دار الهدى، 1990، ص 45.

[3] منهم J. Leca الذي تحدث عن "نظام رئاسوي مخفي". أنظر عن هذه النقطة :
J.Leca et J. C. Vatin, *L'Algérie politique*, op. cit., p. 49.

جيد. وهو إذا كان فعلا يتميز بضخامة سلطات رئيس الجمهورية وأحادية السلطة التنفيذية وتبعية الوزراء للرئيس تبعية مطلقة - إذاً كما في النظام الجزائري من هذه الناحية - فإنه ليس هذا فقط، بل من أبرز سماته أيضا وجود سلطة تشريعية حقيقية وقوية، لها دورها ووزنها في الحياة السياسية، وليس في مقدور الرئيس، على قوته واتساع سلطاته، أن يتدخل في شئونها أو يعتدي على مجالها. وفي النظام الرئاسي كذلك قضاء مستقل يشكل السلطة الثالثة في الدولة. والنظام الرئاسي هو كل هذا وغيره في وقت واحد، وليس فقط رئيس جمهورية واسع السلطات ومهيمنا على جميع المؤسسات. وإذاً فمن الخطأ والمغالطة القول إن تركيز السلطات في يد الرئيس بن بلة جعل نظامه رئاسيا أو ذا نزعة رئاسية. شخصنة السلطة وتجاوز المؤسسات واللامبالاة بالقواعد التأسيسية يجعل النظام غير ديموقراطي وسلطويا، لا ينتمي إلى أي واحد من النماذج الغربية الثلاثة، البرلماني والرئاسي وشبه الرئاسي.

الفصل الثالث

نظام 19 جوان 1965

بمجرد الحديث عن تاريخ 19 جوان 1965 تقفز إلى الذهن عبارات تستخدم عادة لتوصيف العملية التي أطاحت بالرئيس بن بلة وأتت بالفريق الجديد إلى الحكم : انقلاب ؟ تصحيح ؟ انتفاضة ؟ نسجل أولا أن هذه العبارات سياسية. نعني أن استخدامها يتضمن موقفا سياسيا، خاصة عبارة "تصحيح" التي توحي بإرجاع الأمور إلى مسار صحيح بعد وقوع انحراف، و"انتفاضة" التي تعني النهوض والثورة على أوضاع رديئة. أما كلمة انقلاب فمصطلح يستعمل للتعبير عن عملية الاستيلاء على السلطة بالقوة، بطريقة غير شرعية، ومن قبل جماعة قليلة العدد لكنها تملك الوسائل التي تسمح لها بالاستيلاء على السلطة. بهذه الدلالة لا شك في أن ما حدث يوم 19 جوان كان انقلابا.

الواقع أن هذه الأوصاف ليست ذات أهمية بالنسبة إلى موضوعنا الذي هو المؤسسات. المهم أن نظاما جديدا ظهر في 19 جوان، وهدفنا إنما هو دراسة المؤسسات التي حكم بواسطتها. من هذه الناحية، يكون التعبير الأكثر ملاءمة هو تعبير "نظام 19 جوان 1965" لخلوه من الشحنة السياسية الموجودة في العبارات الأخرى، ولأنه يدل على الحكم الذي سير الجزائر ابتداء من ذلك التاريخ بصرف النظر عن الطريقة التي وصل بها إلى الحكم.

نظام 19 جوان والمؤسسات

كان في موقف الفريق الجديد خلال الأيام الأولى التي تلت العملية مباشرة ما يدل على تردد في هذا المجال. في الواقع، بيان 19 جوان الذي أعلن خبر تنحية الرئيس وتشكيل *مجلس الثورة* أوضح أن هذا الأخير قد اتخذ "جميع

التدابير والاحتياطات لضمان النظام وحماية الأمن والسهر على سير المؤسسات القائمة والمرافق العامة"[1]. وتحدثت العريضة التي وقعها النواب الحاضرون آنذاك في مدينة الجزائر (110 من أصل 138) عن "الحالة التي آلت إليها مؤسسات الجمهورية التي عُطلت في سيرها وحُولت عن مقاصدها بسبب تلاعبات السلطة الفردية"[2]. وارتأت أنه يجب التذكير بأن واقع العملية التي تمت في 19 جوان "إنما هو إطلاق الحركة العادية للأجهزة التي عطلت من أجل إقامة السلطة الشخصية"[3]. يظهر من هذه الاقتباسات أن شخص الرئيس وحده كان موضوعا في قفص الاتهام. فالمؤسسات لم تُستهدف من قبل أحد وإنما الشخص الذي كان المتسبب في الشلل الذي أصابها هو المتهم، وتعني أن الجميع يؤمنون بسلامتها وضرورة "تشغيلها" وفق قواعد الدستور. كان في الموقف تناقض مع موقف آخر عبر عنه النظام نفسه وفي الوقت عينه، وهو الرغبة في العمل "بالقيادة الجماعية" المتمثلة في مجلس الثورة الذي أنشئ فور تنحية الرئيس بن بلة . تناقض لأن الدستور القائم آنذاك منح سلطات واسعة لشخص واحد هو رئيس الجمهورية. فلا يمكن إذاً العمل بقيادة جماعية وبذلك الدستور في آن واحد. ثم كانت ذكرى الاستقلال يوم 5 جويلية 1965، فألقى العقيد بومدين خطابا بتلك المناسبة ركز فيه على ضرورة بناء "جهاز دولة حقيقي وفعال"، و"مؤسسات أعدت بأسلوب عقلاني... ومنسجمة مع حاجيات الشعب"[4]، ولم يلمّح ولو بكلمة واحدة إلى النظام القديم. واتضحت الصورة تماما بعد ذلك بخمسة أيام عندما صدر أمر 10 جويلية 1965 إذ نص في مقدمته أنه "ريثما يتم إقرار دستور جديد فإن مجلس الثورة هو صاحب السيادة"[5]. وبذلك أصبح إلغاء دستور 1963 أمرا واقعا، بعد ثلاثة أسابيع تقريبا من مجيء الفريق الجديد.

---

[1] من بيان 19 جوان 1965، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 56، بتاريخ 6 جويلية 1965، ص 802.

[2] من عريضة النواب الحاضرين في مدينة الجزائر، الجريدة الرسمية، 6 جويلية 1965، ص 651.

[3] *نفس المكان*.

[4] من خطاب العقيد بومدين يوم 5 جويلية 1965، عن : *Revue algérienne*, 3-4, 1965, p. 165.

[5] أمر 10 جويلية 1965.

يُفهم من مرور تلك الأسابيع الثلاثة قبل إعلان النظام الجديد إلغاء الدستور أن مسألة المؤسسات لم تناقش أو على الأقل لم يفصل فيها قبيل تنفيذ الانقلاب.

بالمقارنة مع نظام الرئيس بن بلة كان نظام 19 جوان أكثر خشونة وصراحة في الوقت نفسه، بالنسبة إلى موقفه من قضية المؤسسات. فقد رأينا أن الأول حاول إقامة مؤسسات مركزية حاكمة متمايزة على مستوى الدولة (مجلس وطني، رئاسة جمهورية وحكومة...الخ) وحزبية (مؤتمر، لجنة مركزية، مكتب سياسي، أمين عام)، ووضع قواعد مؤسسية ضمن دستور 1963 لتنظيم العملية السياسية وفض النزاعات بين مختلف الفاعلين المركزيين. كل ذلك ظل بالطبع نظريا إلى حد بعيد ولم يشق طريقه إلى أرض الواقع السياسي، فبقي معظمه كما رأينا حبرا على ورق ولم يجرِ العمل ببعضه إلا في حالات نادرة، ولكن ينبغي أن نسجل وجود خريطة كاملة من المؤسسات المتمايزة في تلك الفترة. مقابل ذلك نجد الفريق الذي استلم مقاليد السلطة الكاملة في 19 جوان 1965 حاملا نظرة جديدة، "نظرية تأسيسية" تمثلت في إلغاء الدستور وتأجيل مأسسة النظام إلى أجل غير مسمى، مكتفيا بمؤسسات قليلة وخفيفة، على قدر كبير من التداخل وعدم التمايز، وهي مجلس الثورة، والحكومة، ورئيس مجلس الثورة - رئيس مجلس الوزراء. كان ذلك بموجب أمر 10 جويلية 1965[1] المتضمن تأسيس الحكومة. من ناحية المؤسسات هناك إذاً قطيعة بين النظامين، لكن مع عنصر أساسي من الاستمرارية وهو مواصلة العمل بنظام الحزب الواحد.

ضمت المجموعة الكاملة لمؤسسات هذا النظام الذي حكم البلاد أزيد من إحدى عشرة سنة (من جوان 1965 إلى نوفمبر 1976) ثلاث فئات من المؤسسات : مؤسسات مركزية حاكمة، وهيئات استشارية، ومؤسسات محلية. سندرس بشيء من التفصيل الفئة الأولى ضمن البحث الأول من هذا الفصل، ونلقي في بحث ثان نظرة سريعة على الفئتين الأخريين.

---

[1] نص الأمر موجود في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، 13 جويلية 1965، ص 571.

المبحث الأول : المؤسسات الحاكمة

هكذا إذاً ألغى الفريق الجديد دستور 1963 معلنا أن الأولوية سوف تكون لــ"بناء الدولة من القاعدة"[1]. كان معنى ذلك أن الحياة الدستورية قد عُطلت وأُرجئت إلى وقت لاحق غير محدد. ولكن مادام تسيير البلاد لا يمكن أن يتم من دون مؤسسات، فقد أنشأ النظام الجديد مؤسسات "خفيفة"[2] متداخلة تداخلا كبيرا في ما بينها. أُنجزت المهمة بإصدار أمر قصير، هو أمر 10 جويلية المذكور، تضمن ست مواد حددت كل ما يتعلق بتنظيم السلطات العامة على المستوى المركزي. وتمثل ذلك كما قلنا آنفا في إنشاء ثلاث مؤسسات هي مجلس الثورة، والحكومة، ومؤسسة رئيس مجلس الثورة ـ رئيس مجلس الوزراء. بموجب ذلك النص المقتضب الذي قام مقام الدستور، مستحقا بذلك وصف "الدستور الصغير"[3] الذي أُطلق عليه من قبل البعض، كان مجلس الثورة "صاحب السيادة" أي هو السلطة العليا للحزب والدولة. في ما يلي نتناول المؤسسات الحاكمة والعلاقات في ما بينها انطلاقا من هذا النص التأسيسي الوحيد لنظام 19 جوان.

---

[1] وهو ما قام به نظام 19 جوان حيث ركز جهوده في ما يخص بناء المؤسسات على وضع النصوص وبعدها إجراء الانتخابات المتعلقة بالمؤسستين البلدية في 1967 والولائية في 1969.

[2] من حيث عدد الأعضاء وباستثناء الحكومة، ليس في مجلس الثورة (26 عضوا في البداية) ما يسمح بالمقارنة مثلا مع عدد أعضاء اللجنه المركزية السابقة للحزب أو نواب المجلس الوطني السابق، ولا بمقارنة عدد أعضاء الأمانة التنفيذية للحزب بعدد أعضاء المكتب السياسي السابق.

[3] تضمن أمر 10 جويلية 6 مواد، بموجب المواد الأربع الأخيرة منها نظمت كل موسسات الدولة المركزية (الحزبية والدولتية) والعلاقات في ما بينها.

1. مجلس الثورة

أ. تشكيل مجلس الثورة

شُكل في البداية من ستة وعشرين عضوا[1] موزعين من الناحية التاريخية والمهنية على النحو التالي : ثمانية مسئولين مدنيين كانوا منحدرين من جيش التحرير الوطني، وقادة الولايات الخمس[2] عشية الاستقلال، وقادة النواحي العسكرية الخمس في 1965، وعضوان من قيادة الأركان العامة، وقائد الدرك الوطني، وقائد مصالح الأمن الوطنية، ومسئولان مدنيان كانا في السابق من حاشية الرئيس بن بلة. وهذا بالإضافة إلى العقيد بومدين ورئيس ديوانه، الرائد شابو. نسجل عن هذه التشكيلة ملاحظتين. أولا، هذه التوليفة تعبر عن رغبة واضحة في وضع أصحاب القوة العسكرية على رأس مؤسسات الدولة. والملاحظة الثانية مؤداها أن الفريق الجديد كبقية القادة الجزائريين ظل متمسكا بالشرعية التاريخية القائمة على المشاركة في النضال التحرري أكثر من تمسكه بالشرعية الديموقراطية، وكانت هذه الشرعية التاريخية في رأيه تتجسد كلها في الجانب العسكري لحرب التحرير الوطني الذي مثله قادة الولايات وأعضاء قيادة الأركان، من دون أي قائد من القادة الوطنيين المدنيين. وقد استمر العمل بهذه الشرعية التاريخية إلى أن تمت العودة إلى الحياة الدستورية بصدور دستور 1976.

ب. اختصاصات مجلس الثورة وأسلوب عمله

من الناحية النظرية والرسمية، كان مجلس الثورة في نظام 19 جوان هو المؤسسة الأولى وصاحب السلطة العليا للحزب والدولة. وبالتالي فهو يتمتع بصلاحيات المؤسسة العليا وفي مقدمتها بصورة شاملة اتخاذ كافة القرارات

---

[1] أنظر التشكيلة الكاملة لمجلس الثورة في : بوكرا إدريس، *تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، القسم الأول*، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص 66.

[2] هم الطاهر زبيري (الأولى) وصالح بوبنيدر (الثانية) ومحند ولحاج (الثالثة) ويوسف الخطيب (الرابعة) والعقيد عثمان (الخامسة). قائد الولاية السادسة، محمد شعباني، كان قد أُعدم في سنة 1964.

الحاسمة وتحديد التوجهات الكبرى. وله سلطة مراقبة الحكومة بموجب المادة الثالثة من أمر 10 جويلية 1965 التي نصت على أن مجلس الثورة "يستطيع تعديل الحكومة كليا أو جزئيا بواسطة أوامر مجلسية"، وهي أوامر تصدر بعد مداولة المجلس وحده ويوقع عليها رئيسه.

عمليا، كان مجلس الثورة في فترة أولى امتدت من جويلية 1965 إلى ديسمبر 1967 يعقد اجتماعات خاصة به لتقييم بعض جوانب العمل الحكومي على ضوء تقارير كان يقدمها أعضاء فيه مكلفون بتلك المهمة. واتخذ المجلس في بعض الأحيان إجراءات نافذة مباشرة، أي دون حاجة إلى تدخل لاحق من جانب الحكومة، كما هو الحال بالنسبة إلى مجموعة "المقررات" التي كان من أهمها قرار 26 أكتوبر 1966 الذي تضمن ملاحظات عقائدية في ما يتعلق بالتسيير الذاتي واللامركزية والقيادة الجماعية، وأقر نصوصا عامة تحتاج إلى صياغة نهائية من جانب الحكومة، مثل الميثاق البلدي، واتخذ تدابير نافذة فورا مثل تحديد موعد الانتخابات البلدية، وإنشاء اللجان المكلفة بوضع قوائم المرشحين وتعيين عضو للإشراف على تنفيذ قرارات المجلس.

ابتداء من سنة 1968، أخذ المجلس بأسلوب جديد في العمل ولكن سلطاته لم تتغير فقد ظل يؤكد أنه "صاحب السيادة العامة". وتمثل ذلك الأسلوب الجديد في عقد اجتماعات مشتركة بينه وبين مجلس الوزراء واختفاء شبه كامل للقرارات والأوامر المجلسية[1]. سبب ذلك التطور لا يعود إلى تغير في نظرة النظام من مسألة السلطة، فهو منذ البداية كان ضد الفصل بين سلطات المجلس وسلطات الحكومة التي ليس لها مبدئيا أي سلطات ذاتية ولا تمارس سوى سلطات مفوضة من المجلس كما ورد في أمر 10 جويلية المذكور. نظريا، كان مجلس الثورة يمثل جهاز سلطة الدولة وكانت الحكومة عبارة عن جهاز

---

[1] تمثلت الأدوات القانونية التي عمل بها مجلس الثورة في : الأوامر المجلسية لتعديل الحكومة وتنظيم المسائل القانونية، والمقررات أو اللوائح لمعالجة المواضيع ذات الطابع الإيديولوجي. فالأوامر كانت تستخدم إذاً لتعديل الحكومة ومراقبتها، واللوائح لتحديد توجهات عامة كان المجلس يريد من الحكومة أن تتبعها.

لإدارة الدولة. لكن المجلس لم يكن في بداية عهده متجانسا، فقد كان فيه على الأقل ثلاثة اتجاهات سياسية متباينة، هي أنصار بن بلة، و"العسكريون" و"المجاهدون". وانعدام التجانس هذا، كما هو معلوم، قد لا يكون له تأثير كبير على عمل هيئة استشارية أو برلمان غير أنه يؤثر تأثيرا قويا على نشاط هيئة قيادية تتلخص مهمتها في اتخاذ أهم المبادرات السياسية الوطنية وتنشيط كافة الأجهزة الحكومية. ولذلك اقتصر عمل المجلس في الفترة الأولى على عقد اجتماعات مطولة تتمخض عن توصيات طويلة أيضا ومليئة بالتأكيد وإعادة التأكيد على سلطات المجلس ونفوذه. وهي توصيات كانت الحكومة تتبعها حينا وتهملها أحيانا.

أما في الفترة الثانية، فصار المجلس أكثر تجانسا بعد إقصاء أنصار بن بلة في سنة 1966، والمحاولة الانقلابية التي قادها زبيري في ديسمبر من السنة التالية، بما رافقها من "تطهير". عندئذ لم تعد هناك جدوى لبقاء المجلس منفصلا عن الحكومة، فانضم إليها تاركا أسلوبه الأول المتمثل في عقد اجتماعات واتخاذ قرارات وإعداد توصيات لم تطبق إلا نادرا. فتحقق بذلك اندماج شبه كامل بين المؤسستين، وتم الانتقال بعد هذا الاندماج من وضعية تميزت بوجود جهازين متمايزين إلى وضعية أخرى تمثلت بوجود هيئتين لممارسة السلطة داخل جهاز حاكم واحد، هيئة مصغرة ومستقرة من الناحية المبدئية هي مجلس الثورة، وهيئة ثانية أوسع ومعرضة للتعديل هي مجلس الوزراء، ولهاتين الهيئتين مركز واحد يمثله رئيس مجلس الثورة ورئيس مجلس الوزراء، وكان في ذلك التطور تأكيد لإحدى قواعد المؤسسات التي تقول : "إذا رفض التنظيم الدستوري تأسيس إرادات سياسية متنافسة وأقام أحادية السلطة سارت الأجهزة أيضا باتجاه الاندماج". وقع الاندماج إذاً لأن المقصود من إنشاء مجلس الثورة من ناحية وحكومة من الناحية الأخرى لم يكن إقامة مؤسستين تتمتعان بالاستقلالية وتملكان سلطات حقيقية ، بل كان التصور أن هناك سلطة واحدة هي سلطة رئيس مجلس الثورة ورئيس الحكومة في وقت واحد.

2. الحكومة

تأسست الحكومة الأولى في حياة نظام 19 جوان بموجب الأمر الصادر في 10 جويلية 1965، والذي نص في مادته الخامسة على أن "الحكومة تمارس، بتفويض من مجلس الثورة، السلطات الضرورية لعمل أجهزة الدولة ولحياة الأمة". فهي إذاً تستمد وجودها القانوني من مجلس الثورة. ونصت المادة الرابعة من الأمر نفسه على أن "الوزراء مسئولون فرديا أمام رئيس الحكومة ورئيس مجلس الوزراء، وجماعيا أمام مجلس الثورة". وتباشر الحكومة كلًّا من السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية، بموجب الأمر المذكور الذي قضى في مادته السادسة والأخيرة بأن "التدابير التي تتخذها الحكومة يتم إصدارها، حسب المادة، في شكل أوامر أو مراسيم". بالنسبة إلى تحديد مجالي التشريع والتنظيم، سلك نظام 19 جوان طريقة مخالفة لما هو معروف في مختلف الأنظمة الدستورية. في هذه الأخيرة يتولى الدستور تحديد مجال التشريع ومجال التنظيم سلفا. نظام 19 جوان أخذ بطريقة مختلفة : إذا كان النص أمرا، فالموضوع الذي تناوله يندرج ضمن مجال التشريع، وإذا كان مرسوما فالموضوع من مجال التنظيم. فطبيعة النص الذي تم إصداره هي التي تحدد إذاً انتماءه إلى أحد المجالين، مجال التشريع أو مجال التنظيم.

سلطة التشريع والسلطة التشريعية في نظام 19 جوان : لم تنج السلطة التشريعية، كغيرها من المؤسسات المركزية، من "رياح التصحيح"، فاختفت[1] بكل بساطة من الوجود مع إلغاء دستور 1963. فقد كان إلغاء ذلك الدستور معناه إلغاء كل المؤسسات القائمة بموجبه. في البناء التأسيسي الجديد كما رأينا، مجلس الثورة هو صاحب السلطة العليا للحزب والدولة. وبتلك الصفة كان المجلس مصدر جميع السلطات، السياسية (يقوم مقام القيادة الحزبية) والتشريعية

[1] اختفى المجلس الوطني نتيجة إلغاء دستور 1963، ولكن النظام لم يتسرع في اتخاذ الإجراءات المالية المترتبة على ذلك، إذ بقي النواب يتلقون لفترة تعويضات النيابة، وكذلك احتفظ على متحلي رسميا بلقب نائب رئيس المجلس (الرئيس بن علة ألقي عليه القبض في ليلة تنفيذ الانقلاب).

(يقوم مقام المجلس الوطني) والتنفيذية. ولكن في الواقع كان واضحا أن مجلس الثورة لا يستطيع بطبيعة الحال أن يمارس خاصة السلطة التنفيذية والتشريعية. ولأنه لا غنى لأي نظام عن حكومة، فقد أسست حكومة مختصة بمهام التسيير وممارسة السلطتين التنفيذية والتشريعية، بتفويض من مجلس الثورة، صاحب السلطتين الأصلي. فالسلطة التشريعية إذاً كاختصاص أسندت إلى الحكومة، في نهاية الأمر إلى رئيس الحكومة.

في ما يخص الأدوات القانونية الخاصة بممارسة سلطة التشريع وتحديد مجالي التشريع والتنظيم، قضت المادة السادسة من أمر 10 جويلية بأن "التدابير التي تتخذها الحكومة يتم إصدارها، حسب المادة، في شكل أوامر أو مراسيم". هذه الصيغة البسيطة كانت مفيدة للمنظومة القانونية الجزائرية من الناحية الشكلية لأنها أزالت الفوضى التي كانت سائدة في هذا المجال. في الواقع، دستور 1963 لم يحدد مجالي القانون والتنظيم، وكانت مواد تابعة نظريا لمجال القانون قد نظمت بموجب قوانين أو مراسيم أو أوامر، حسب تقدير الرئيس للعمل بأداة أو أخرى. في النظام الجديد، صارت الأمور واضحة : فكما ذكرنا، إذا صدر أمر فالمادة التي نظمها تدخل في مجال التشريع وإذا صدر مرسوم فهي ضمن مجال التنظيم. معنى ذلك أن تحديد مجالي التشريع والتنظيم قد تم بطريقة عكسية، مقارنة بالأوضاع المألوفة عندما يكون هناك دستور سار يرسم سلفا حدود هذين المجالين. فائدة شكلية إذاً لأن الصيغة الجديدة تسمح باعتماد ترتيب معين للنصوص القانونية، مهم خاصة بالنسبة إلى القاضي في حالة منازعات تستدعي الرجوع إلى تلك النصوص، لكن دون فرق من الناحية السياسية لأن صاحب الاختصاص التشريعي (رئيس الحكومة) هو الذي يقوم بمناسبة إصدار النص الأول لتنظيم مادة معينة باختيار الأداة التي يراها ملائمة، المرسوم أو الأمر.

3. رئيس مجلس الثورة -رئيس مجلس الوزراء

نلاحظ أن الجمع بين هاتين الوظيفتين ليس إجباريا من الناحية التقنية. إذ باستطاعتنا أن نتصور مثلا رئيسا لمجلس الثورة، وإلى جانبه رئيس لمجلس الوزراء والحكومة. لكن انطلاقا من التجارب السابقة كان من المتوقع عدم نجاح مثل هذه الازدواجية على مستوى السلطة العليا. فقد كانت التجارب فاشلة في هذا الميدان. التجربة الفاشلة الأولى وقعت عندما كان محمد خيضر أمينا عاما للمكتب السياسي وإلى جنبه أحمد بن بلة الذي كان حينئذ رئيسا للحكومة. والتجربة الفاشلة الثانية شاهدناها في الازدواجية التي كان يجسدها أحمد بن بلة كرئيس للجمهورية من ناحية والعقيد بومدين كنائب أول لرئيس المجلس من ناحية ثانية. أخفقت إذاً المحاولات الرامية إلى اقتسام السلطة العليا وكانت القاعدة تركيزها في يد شخص واحد. وتجلى ذلك في ممارسة كل من الرئيس بن بلة وخلفه العقيد بومدين. فرغم مناداة رئيس مجلس الثورة بالقيادة الجماعية وإدانته الصريحة للحكم الشخصي، فهو قد جمع في آن واحد وظائف رئيس الدولة وممثل مجلس الثورة ورئيس الحزب ورئيس مجلس الوزراء. باعتباره رئيسا للدولة، يعتمد السفراء الأجانب ويوقع على الأوامر الخاصة بإجراءات العفو. وبصفته ممثلا لمجلس الثورة الذي هو السلطة العليا للحزب والدولة، يصدر التعليمات الخاصة بتنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس. ولهذا السبب أيضا، أي لكونه ممثلا للهيئة العليا في الحزب والدولة، تخضع لإرادته كافة السلطات الحزبية. وبصفته رئيسا لمجلس الوزراء يحق له أن يحاسب أي وزير عن أعماله ويوقع على الأوامر الحكومية.

تركيز السلطات بين يدي الرجل الأول في نظام 19 جوان جعله شبيها بسلفه، فهو في الواقع لم يفعل سوى مواصلة العمل بالمادة 59 من دستور 1963 (مادة السلطات المطلقة) لكن يبقى كما أشرنا فارق مهم بينهما في موضوع المؤسسات، وهو أن الرئيس بن بلة لم يقدم على إلغاء الدستور مكتفيا بتجميده، وإن كانت النتيجة واحدة في الممارسة، بينما الرئيس بومدين اعتمد

أسلوب الصراحة والانسجام مع الواقع : طالما أن الدستور لن يطبق حتى في حال وجوده فلا داعي إذاً خلال وقت معين للاحتفاظ به أو تعويضه بآخر. فنظام 19 جوان مختلف إذاً من هذه الناحية عن سلفه، وكذلك عن النظام الجزائري في عهدي المجلس الأعلى للدولة (جانفي 1992 ـ جانفي 1994) ورئاسة الدولة (جانفي 1994 - نوفمبر 1995). في زمن هذين النظامين، على ما سنراه في وقت لاحق، ورغم تجميد الدستور القائم، حاولت السلطة ملء الفراغ الذي تركه اختفاء المؤسسة التشريعية في ذلك الوقت معوضة إياها بهيئة معينة تقوم مقامها، تساعد صاحب السلطة التنفيذية، وتحت سلطته، في ممارسة الوظيفة التشريعية (المجلس الاستشاري الوطني في الفترة الأولى والمجلس الوطني الانتقالي في الفترة الثانية).

4. والحزب ؟

من الناحية التأسيسية بقي النظام الجزائري كما أشرنا نظاما أحاديا. من هذه الوجهة لم يتغير إذاً موقع حزب جبهة التحرير الوطني ومكانته في النظام. من الناحية العضوية، ولاسيما في ما تعلق بالهيئات القيادية، تغيرت الخارطة التنظيمية تماما. في جوان 1965 كانت للحزب، ومنذ مؤتمر أبريل 1964، هيئات قيادية هي اللجنة المركزية، والمكتب السياسي، والأمين العام. نظام 19 جوان ألغى كل هذا مؤجلا إحياء تلك الهيئات إلى حين انعقاد المؤتمر المقبل الذي قال إنه سيتم في المستقبل وسيكون "مؤتمرا حقيقيا". ويوم 17 جويلية 1965 عوض المكتب السياسي الملغى بهيئة جماعية سميت الأمانة التنفيذية للحزب، شكلت من خمسة أعضاء، منسق هو شريف بلقاسم، ومعه أربعة من قدماء ضباط جيش التحرير، هم ثلاثة من قادة الولايات عشية الاستقلال، صالح بوبنيدر عن الثانية، ومحند ولحاج عن الثالثة، ويوسف الخطيب عن الرابعة، والرائد سي العربي. لكن هذه الهيئة لم تكن قيادة للحزب، بل كان أعضاؤها خاضعين تماما لرئيس هذا الأخير، العقيد بومدين. في مفهوم نظام 19

جوان، مجلس الثورة كان كما رأينا صاحب السلطة العليا للحزب والدولة. وبالتالي فهو الذي كان يجسد القيادة العليا للحزب. هذا من الناحية النظرية. في الواقع، كان رئيس مجلس الثورة صاحب السلطة الحزبية العليا. وكانت كل السلطات الحزبية القيادية المعينة في عهده خاضعة له. كان ذلك في عهد الأمانة التنفيذية من جويلية 1965 إلى ديسمبر 1967، وفي عهد مسئول الحزب، قايد أحمد، ابتداء من جانفي 1968، وبعده في عهد مسئول جهاز الحزب، محمد الصالح يحياوي.

5. مجلس الثورة والحكومة : في التفاوت بين الرسمي والفعلي

من الناحية التأسيسية إذاً، كان *مجلس الثورة* المؤسسة الأولى، متفوقا على سائر المؤسسات وهو الذي يتولى إنشاءها. ومجلس الثورة في نظام 19 جوان، نظريا دائما، بوصفه صاحب السلطة العليا للحزب والدولة، حل محل المجلس الوطني ورئيس الجمهورية، واللجنة المركزية للحزب والمكتب السياسي والأمين العام. كانت الحكومة مسئولة أمامه بموجب النص نفسه، يعني أنه بوسعه أن يعدلها ويحاسب أعضاءها جماعيا. في الواقع كان مجلس الثورة بعيدا عن هذا المركز، ولم يقم بذلك الدور. كان خاضعا لرئيسه. وكانت الحكومة كهيئة، ومن الناحية التأسيسية، مكلفة بممارسة السلطات الضرورية لعمل أجهزة الدولة، تحت سلطة مجلس الثورة، أي أنها تابعة له ولا سلطة لها إلا بتفويض منه. أما في الواقع، فقد كانت الحكومة متفوقة عليه بشكل واضح نتيجة كون رئيسها هو رئيس المجلس ذاته. ثم هناك مؤسسة رئيس مجلس الثورة ــ رئيس مجلس الوزراء الذي حمل أيضا لقب رئيس الدولة، دون أن ننسى أنه كان إلى ذلك كله رئيس الحزب ووزير الدفاع. يتضح من اجتماع هذه الألقاب في شخص رجل واحد أن صاحبها كان محور النظام كله. والواقع أنه، من وراء هذه العلاقة التأسيسية التي منحت مجلس الثورة المركز الأول وأخضعت الحكومة له، كانت الحقيقة خضوع الأول للثانية أو بالأصح لرئيس الثانية لأن

الحكومة اختزلت إلى رئيسها الذي ركز بين يديه جميع السلطات. والحقيقة أن شخصنة السلطة وتركيزها بالجزائر بلغا حدهما الأقصى في تلك الفترة.

البحث الثاني : الهيئات الاستشارية والمؤسسات المحلية

إلى جانب المؤسسات المركزية الخفيفة التي قمنا باستعراضها، أنشأ نظام 19 جوان هيئات استشارية تمثل المنتخبين المحليين وفئات معينة من القوى الاقتصادية والاجتماعية، وأنشأ كذلك المؤسستين المحليتين، المؤسسة البلدية والمؤسسة الولائية، اللتين لا تزالان من حيث السمات التنظيمية الكبرى قائمتين إلى اليوم كما أنشأهما ذلك النظام. في الفقرات التالية نلقي نظرة على ثلاث هيئات استشارية هي المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، والمجلس الأعلى للقضاء، والندوة الوطنية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية، ونستعرض بعد ذلك المؤسستين البلدية والولائية، ثم ننهي هذا البحث بنظرة على موقع هذه المؤسسات جميعها في النظام التأسيسي.

1. المؤسسات الاستشارية

على مستوى المركز، اكتفى نظام 19 جوان كما ذكرنا بمؤسسات بسيطة متداخلة إلى حد كبير، وأقام مؤسسات استشارية. لا بد أن الداعي إلى ذلك كان ملء الفراغ الذي تركه إلغاء المؤسسات السابقة، ورغبة النظام في تحسين اطلاعه على أحوال المجتمع والرأي العام. وكانت الوسيلة إلى ذلك جمع أكبر عدد ممكن من الأفراد الذين يتمتعون بصفة تمثيلية معينة في إطار تنظيمي معين وتشجيعهم على التعبير عن آرائهم داخل ذلك الإطار شريطة ألا تفلت مراقبته من يدي السلطة المركزية.

أ. المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

أُحدث هذا المجلس بواسطة الأمر الصادر في 6 نوفمبر 1968 الذي نص في مادته الأولى على أنه "جهاز ذو طابع استشاري يضم على المستوى الوطني

الأعضاء المؤهلين في الأجهزة السياسية للإدارة الاقتصادية والمالية ووحدات الإنتاج الرئيسة بغية توسيع مشاركتها في إعداد السياسة الحكومية الاقتصادية والاجتماعية وتنفيذها في إطار التخطيط". وظيفة المجلس، طبقا للمادة الثالثة من هذا الأمر، هي المساهمة في إعداد الخطة الوطنية وتحديد سياسة الأجور والأسعار وفعالية المؤسسات. وبصورة عامة، له أن يبدي رأيه في أي قضية ذات طابع اقتصادي واجتماعي إذا طلبت منه الحكومة ذلك. يعمل هذا المجلس تحت رئاسة الوزير المكلف بالتخطيط، ويبلغ عدد أعضائه 177 عضوا ينتمون إلى الحزب والمنظمات الوطنية ومختلف الوزارات والمجالس الاقتصادية والاجتماعية والولائية والهيئات المالية لإدارة الدولة والمؤسسات العمومية والمؤسسات التابعة لقطاع الدولة وقطاع التسيير الذاتي ومختلف التعاونيات. وقد واصل المجلس نشاطه بعقد اجتماعات دورية منتظمة، إلا أن الحزب تردد أحيانا في إرسال مندوبين للمشاركة في أعماله، دون أن ندري السبب الذي دعاه إلى هذا الامتناع. حسب البعض، يعود امتناع الحزب عن المشاركة المنتظمة في أعمال المجلس إلى افتقار المؤسسة الحزبية آنئذ إلى إطارات تمتلك الكفاءة المطلوبة. كان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بدون سلطة تداولية لكنه لعب دورا مهما في تحديد السياسة الحكومية في المجالات التي كانت ضمن اختصاصه، وكان من أهمها سياسة الأجور، والثورة الزراعية عند انطلاقها. نسجل في هذا الصدد أن هذا المجلس كان في أكثر من مرة مصدر المبادرة بتعديلات هامة أدخلت على مشاريع القوانين الحكومية.

ب. المجلس الأعلى للقضاء

أنشئ مجلس أعلى للقضاء بموجب دستور 1963 والقانون النظامي الصادر في 5 جوان 1964 لكنه قام بنشاط ضئيل جدا. وبقيت الأمور على حالها إلى أن جاء أمر 9 ماي 1969 الخاص بالقانون الأساسي للقضاء فأقام مجلسا جديدا يتمتع باختصاصات مماثلة تقريبا لاختصاصات سلفة ويختلف عنه من حيث التشكيل. يتكون مجلس 1969 من رئيس هو رئيس الدولة، ونائب

للرئيس هو وزير العدل، وعضوين من أعضاء الإدارة العليا في وزارة العدل هما مدير الشئون القضائية ومدير الإدارة العامة، والرئيس الأول والنائب الأول في المحكمة العليا، وستة أعضاء يتم تعيينهم بمرسوم بناء على اقتراح الهيئات التي ينتمون إليها، وهم ثلاثة ممثلين عن الحزب وثلاثة ممثلين للمجالس المنتخبة بالاقتراع العام، وخمسة من قضاة المحاكم واثنان من أعضاء النيابة. وتنص المادة 16 من الأمر أن هؤلاء السبعة الأخيرين يجري انتخابهم لمدة عامين غير قابلة للتجديد طيلة أربع سنوات. ويحق للرئيس أن يدعو أي شخص اتضحت الفائدة من مساهمته ليشارك في أعمال المجلس. مقارنة بالمجلس القديم من ناحية التشكيل، نسجل في المجلس الجديد توازنا أكبر بين الأعضاء السياسيين والقضاة (6 مقابل 4 سنة 1964 و6 مقابل 6 سنة 1969) من دون حساب عضوي الحكومة في الحالتين، أي رئيس المجلس ونائبه. يضاف إلى ذلك أن المجلس الجديد ضم عضوين ينتميان إلى الإدارة العليا لوزارة العدل وكان الحزب ممثلا فيه وجوبا. أما صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء فتمثلت من حيث الأساس في إبداء آراء مسببة عن كل ما يخص القضاة خاصة ما تعلق منها بعمليات التعيين والترسيم والنقل.

ج. الندوة الوطنية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية

في البداية لم يكن معلوما أن هذه الندوة ستتحول إلى هيئة استشارية تعقد اجتماعات سنوية منتظمة. فلقد ظهرت إلى حيز الوجود يوم 27 فيفري 1967 بمناسبة ملتقى أمر بتنظيمه رئيس مجلس الثورة للاتصال برؤساء كل البلديات الذين كانوا قد انتخبوا لأول مرة في الخامس من الشهر نفسه. ولما كان هذا الاجتماع الأول من نوعه، وكان رؤساء المجالس البلدية لم يمر على انتخابهم إلا أيام معدودة، فقد اقتصر نشاط الندوة على تبادل الآراء حول قضايا متفرقة ومتعددة، وانتهت الأشغال بإصدار بعض التصريحات العامة. انعقدت الندوة السنوية الثانية من 5 إلى 9 فيفري 1968. تميز الظرف السياسي آنذاك بحاجة السلطة المركزية إلى تكثيف اتصالاتها بالقاعدة الشعبية ولاسيما

بعد أزمة ديسمبر 1967 التي كان من نتائجها محاولة انقلابية قام بتنفيذها العقيد طاهر زبيري، والاطلاع على الحالة الذهنية السائدة في الأوساط الجماهيرية. وكان المنتخبون من جهتهم يشعرون بالحاجة إلى مقابلة تجارب الحكم والتسيير التي خاضوها طيلة السنة الفارطة. ولذلك اكتست هذه الندوة أهمية سياسية فاقت أهمية سابقتها. ما إن افتتحت الجلسة الأولى حتى تناول العقيد بومدين الكلمة، فحث المشاركين فيها على عدم التهيب من طرح مشاكلهم والإدلاء بآرائهم، موضحا أن "هذه الندوة مناسبة جديدة لكي تطرحوا المشاكل التي تهمكم وتهم بلدياتكم، كما أنها فرصة لكي تناقشوا هذه المشاكل بنزاهة مع ممثلي الحزب والدولة". قامت كل ولاية بتقديم تقرير مفصل عن أوضاع بلدياتها وأهم المشاكل التي تعانيها ولاياتها. وانتهت الندوة بالتصويت على مجموعة من اللوائح، فطالبت اللائحة المتعلقة بالإدارة والمالية من الدولة أن تضاعف مساعدتها للبلديات. وراحت لائحة الشئون الاجتماعية والثقافية تحث العمال على التوقف عن الإضرابات وبذل جهود متزايدة لتحسين الإنتاج. وطالبت اللائحة الاقتصادية بتحقيق الإصلاح الزراعي وإشراك منتخبي البلديات في تطبيقه. وجاء بعد ذلك دور اللائحة السياسية التي أشادت بالمبدأ الديموقراطي المتمثل في تقديم قوائم للتصويت تضم عددا من المرشحين يساوي ضعف عدد المقاعد المتاحة، وهو مبدأ يدل على أن "مجلس الثورة والحكومة قد جمعا في آن واحد بين متطلبات الحزب الواحد والمطامح الديموقراطية العميقة لشعبنا"، واعتبرته "مبدأ لا عودة فيه يجب الاحتفاظ به وتوطيده أثناء الانتخابات المقبلة".

ما من شك في أن الحكومة قد اقتنعت بأهمية هذه الندوة وفائدتها من نواحي عديدة، ولاسيما في ما يتعلق بإطلاع السلطة على أوضاع المناطق النائية وتمكينها من تحديد ملامح الخريطة السياسية للبلاد من خلال التعرف على آراء المنتخبين المحليين و"ألوانهم السياسية". لذلك أصبح انعقاد هذه الندوة أمرا تقليديا، وهو ما عبر عنه وزير الداخلية بمناسبة الندوة الثالثة التي انعقدت من 5 إلى 9 فيفري 1969، عندما أكد في كلمته الافتتاحية أن هذا "اللقاء الجديد

يكرس بصورة رسمية دورات هذه الندوة التي اكتسبت بعد وقت قصير من قيامها حق الوجود داخل بناء المؤسسة البلدية". وانعقدت الندوة الرابعة بين 5 و9 فيفري 1970، أي قبل تجديد البلديات بسنة. لكن تدخلات الرئيس قد اتسمت هذه المرة بالقسوة واكتسى أسلوبه طابع التوبيخ الواضح. قال العقيد بومدين في هذه الندوة : "إذا كانت السلطة الثورية قد أسندت مسئوليات إلى القاعدة، فإنه من واجب هذه القاعدة أن تضطلع بها أمام الشعب"، واستطرد قائلا : "فالواضح إذاً أنه إذا كان العديد من البلديات قد قام بتسيير إيجابي، فإن بعضها قد قام بتسيير شبه عقيم" معبرا عن أمله في أن تكون البلديات المقبلة "أكثر تمثيلا وكفاءة من التي سبقتها". واستخدم رئيس مجلس الثورة أثناء الندوة الخامسة (29 مارس 1971) لهجة لا تقل قسوة عن لهجته في الندوة الرابعة، إذ أكد أنه "من واجب الشعب أن يطالب بمحاسبة هذه الجمعية ومن واجبنا أن نمارس ضغوطا عليها لأنه، كما سبق أن قلنا مرارا وتكرارا، من حق كل إنسان أن يتحمل مسئولياته في إطار اختصاصاته"، وشهّر بمنتخبي البلديات الذين "أهملوا قضايا الشعب وهو الذي انتخبهم، وانشغلوا بمشاكلهم الخاصة".

د. موقع الهيئات الاستشارية في النظام السياسي الجزائري وقتئذ

لم يكن إسهابنا في الحديث عن اجتماعات الندوة من باب الاستطراد العفوي، بل لأننا فضلنا الإكثار من الاستشهاد بتدخلات ممثلي السلطة المركزية لكي نتعرف على موقفهم الحقيقي من هذه الهيئات الاستشارية. في هذا المنظور، نلاحظ من مطالعة المداخلات التي أجراها رئيس الدولة أن هذه الهيئة "لا تمثل" الشعب لدى الحكومة ومجلس الثورة، كما أنها لا تتمتع بأي حق في مراقبة السلطة المركزية ولا التعبير عن آراء ملزمة لها. وظيفة الندوة إنما هي إطلاع "المركز" على المشاكل القائمة في بلديات أعضائها، وللحكم المركزي مطلق الحرية في إعطاء الرد الذي يراه ملائما. وقد بينت الاجتماعات الأخيرة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية أن انتخابهم ما كان ليتم لولا مبادرة السلطة "الثورية" وأنهم مسئولون أمامها. وهذه المسئولية تعادل مسئوليتهم أمام القاعدة

لأن السلطة "الثورية وحدها" هي صاحبة "الحق الشرعي" في تمثيل القاعدة. ويقودنا هذا إلى التقرير أن الغاية الأولى من تأسيس هذه الندوة إنما هو تمكين السلطة من محاسبة المنتخبين المحليين على أعمالهم وليس "تمثيل" الشعب أمامها. وبذلك تتضح معالم "الاستراتيجية التأسيسية " التي انتهجها نظام 19 جوان. فهي لا تسعى إلى إقامة بنية سياسية وإدارية محلية كخطوة أولى نحو مأسسة النظام، بمعنى إنشاء مؤسسات تتمتع بسلطة سياسية حقيقية واستقلال نسبي عن مجلس الثورة، أمر يستلزم أن يكون لأعضائها سلطة ذاتية تمكنهم من المشاركة في المنافسة السياسية للدفاع عن رؤيتهم الخاصة للصالح العام بدلا من الاقتصار على قضايا بلدياتهم. فالسلطة قد أرجأت إذاً قضية تأسيس السلطة إلى موعد لاحق وأخذت توظف في بنية تحتية إدارية لا سلطة لأعضائها إلا بتفويض من السلطة المركزية، بحيث تسند إليهم جميع المهام التي ترى أنه من الضروري إحالتها إلى القاعدة بسبب أهميتها الثانوية في سلم الأولويات الحكومية. وبعد توزيع المهام تقيِّم بكل حرية نشاط رؤساء البلديات على ضوء التوجيهات الحكومية. والجدير بالملاحظة عن هذه العملية أنها لا تقتصر على توزيع المهام والمطالبة بتأديتها على نحو سليم، بل يرافق هذا التوزيعَ توزيعٌ لمسئولية القرارات التي تتخذها السلطة المركزية. وما من شك في أن هذا المنهج يتلاءم وحكم الحزب الواحد، بل لعله الوحيد الممكن في مثل هذا النظام.

2. المؤسسة البلدية

أ. قبل إنشاء المؤسسة في 1967

كانت البلديات غداة الاستقلال خاضعة لتشريع واحد. وكانت إمكانياتها المادية والبشرية محدودة جدا. ولم يبق لها في ظل هذا الضعف الشامل سوى اللجوء إلى مساعدة الدولة التي كانت تتدخل باستمرار للحيلولة دون تدهور الأوضاع البلدية. ومن أجل ذلك كان لابد من اتخاذ بعض الإجراءات العاجلة لإدخال شيء من التحسين على الأحوال البلدية بانتظار تحقيق

إصلاحات شاملة اتضحت ضرورتها وتعذر تنفيذها لانعدام الشروط اللازمة لإجرائها. وهكذا قامت السلطة في سنة 1963 بتخفيض عدد البلديات من 1485 إلى 676 بلدية بهدف تقليص حاجياتها المادية والبشرية، وحلت المندوبيات الخاصة القائمة آنذاك معوضة إياها بمند وبيات جديدة.

في ما يخص الموظفين كانت الإمكانيات ضعيفة، ولكن هذا الضعف لم يصل إلى حد النقص الحاد. رؤساء المندوبيات وأمناؤها كانوا كلهم موظفين متفرغين لا يمارسون أي نشاط آخر مأجور. إلا أنهم كانوا يفتقرون عموما إلى الكفاءة والتكوين اللازمين لأداء مهامهم. أمناء المندوبيات كانوا في أغلب الأحوال نوابا لأمناء البلديات في عهد الاستعمار. من أجل تخفيف النقص في هذا المجال نظمت وزارة الداخلية تربصات قصيرة مكثفة لتحسين مستوى الموظفين البلديين.

ولم تكن الإمكانيات المالية أحسن حالا من الإمكانيات البشرية. فقد تناقصت الموارد الجبائية بشكل حاد وسريع وانخفضت كذلك الإعانات التي كانت تحصل عليها البلديات من "صندوق التضامن للولايات والبلديات". أمام هذه الصعوبات قررت الحكومة إخضاع البلديات لرقابة مالية صارمة من أجل الحيلولة دون وقوع البلديات في عجز مالي مفرط وما يرافقه من انعكاسات سلبية على الحياة الإدارية المحلية. إلى جانب هذه الرقابة واصلت الدولة تزويد البلديات ببعض الموارد عن طريق إجراء سمي "اعتمادات نفقات التجهيز المحلي" التي هي عبارة عن مبالغ مالية خصصها عمال العمالات للبلديات كي تتمكن من تنفيذ بعض الاستثمارات الكفيلة بتحسين الإنتاج ورفع مستوى المعيشة على المستوى المحلي.

على الصعيد الاجتماعي، تركزت جهود البلديات في تلك الفترة على تحسين معيشة السكان ولاسيما في الأرياف التي كانت عموما أشد فقرا من المدن. وتمثل عمل البلديات في توزيع كميات متفاوتة من المواد الغذائية

الأساسية على الفئات التي كانت بحاجة إليها، وشرعت في تنفيذ مشاريع محلية محدودة النطاق لتوفير العمل للمواطنين وبالتالي تمكينهم من رفع قدرتهم الشرائية. يبقى أن تدخلات البلديات في إنشاء المرافق الاجتماعية ظلت محدودة بالمقارنة مع تدخلات الدولة في هذا المجال.

إنشاء المؤسسة البلدية : كانت الخطوة الأولى على طريق الإصلاح الشامل الذي أصبح أمرا واقعا يوم 5 فيفري 1967 قد تمت في شهر جوان سنة 1965، عندما وافق المكتب السياسي على مشروع تمهيدي لميثاق الإدارة البلدية. وأثناء سنتي 65 و66 قامت وزارة الداخلية بإعداد مشروع تمهيدي لنص تشريعي خاص بالموضوع نفسه هو القانون البلدي. وأرسل هذا المشروع في شهر جوان 1966 إلى مختلف الهيئات الحزبية والإدارية لمناقشته وإثرائه. ويوم 28 أكتوبر 1966 صادق مجلس الثورة على الميثاق البلدي، وهو عبارة عن وثيقة سياسية وعقائدية تضمنت، في جملة أمور أخرى، المبادئ الأساسية للقانون البلدي الذي مر هو الآخر بموافقة الحكومة يوم 30 ديسمبر 1966 ومجلس الثورة يوم 4 جانفي 1967، ثم صدر في شكل أمر بتاريخ 18 جانفي 1967.

ب. التنظيم البلدي الجديد

يقوم التنظيم البلدي الجديد على جهازين هما المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية البلدية.

أولا - المجلس الشعبي البلدي

ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة أربع سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر السري. ويتم التصويت في دور واحد على قائمة واحدة تضم عددا من المرشحين مساويا لضعف عدد المقاعد المتاحة. إعداد القوائم من اختصاص الحزب وحده. يختلف عدد النواب البلديين تبعا لحجم البلـــدية ويتراوح بين 9 و79 نائبا. قابلية الانتخاب حق لكل الجزائريين والجزائريات البالغين من العمر 23 سنة، بشرط ألا يكونوا في واحدة من حالات عدم القابلية للانتخاب، وأن

يكون الحزب قد وافق على ترشيحهم. ولا يمكن الجمع بين النيابة البلدية وعدد آخر من وظائف المسئولية العمومية، كما لا يمكن لبعض الوظائف الحزبية أن تجتمع مع مهام النيابة البلدية.

يجوز للمجلس أن ينشئ لجانا دائمة أو مؤقتة للإعداد والدراسة. يكون أعضاء هذه اللجان من المجلس الشعبي البلدي ويرأس كل لجنة عضو من أعضاء الهيئة التنفيذية البلدية الذي يعينه المجلس الشعبي البلدي أو نائب بلدي يعين بالكيفيات نفسها.

حسب القانون البلدي، يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة. فالمجلس إذاً هو، نظريا، الهيئة الوحيدة القادرة على إجراء مداولات صحيحة حول جميع الشئون التي جعلها المشرع من اختصاص البلدية، باستثناء الحالات التي ينص فيها القانون البلدي على خلاف ذلك.

تصبح مداولات المجلس نافذة بعد إيداعها في الولاية بعشرين يوما، لكن الوالي باستطاعته أن يتدخل لإبطالها بسبب اللاقانونية التي قد تتسم بها. وهناك مداولات لا تصبح نافذة إلا بعد مصادقة الوالي عليها، وفي مقدمتها القرارات المتعلقة بالميزانية والعمليات الخاصة بالأملاك غير المنقولة والقروض. بالنسبة إلى الرقابة التي تجري ممارستها على أعضائه، يخول القانون البلدي للوالي حق التصريح باستقالة كل نائب بلدي ثبت غيابه بصورة منتظمة. وتنص المادة 92 على إقصاء أي منتخب بلدي من المجلس بواسطة مرسوم إذا اتضحت بعد انتخابه أسباب جعلته عاجزا عن تأدية مهامه النيابية بصورة صحيحة. ويمكن تجميد المجلس لمدة أقصاها شهر واحد بقرار من وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي. أما حل المجلس فلا يمكن أن يتم إلا بواسطة مرسوم رئاسي.

الأساسية على الفئات التي كانت بحاجة إليها، وشرعت في تنفيذ مشاريع محلية محدودة النطاق لتوفير العمل للمواطنين وبالتالي تمكينهم من رفع قدرتهم الشرائية. يبقى أن تدخلات البلديات في إنشاء المرافق الاجتماعية ظلت محدودة بالمقارنة مع تدخلات الدولة في هذا المجال.

إنشاء المؤسسة البلدية : كانت الخطوة الأولى على طريق الإصلاح الشامل الذي أصبح أمرا واقعا يوم 5 فيفري 1967 قد تمت في شهر جوان سنة 1965، عندما وافق المكتب السياسي على مشروع تمهيدي لميثاق الإدارة البلدية. وأثناء سنتي 65 و66 قامت وزارة الداخلية بإعداد مشروع تمهيدي لنص تشريعي خاص بالموضوع نفسه هو القانون البلدي. وأرسل هذا المشروع في شهر جوان 1966 إلى مختلف الهيئات الحزبية والإدارية لمناقشته وإثرائه. ويوم 28 أكتوبر 1966 صادق مجلس الثورة على الميثاق البلدي، وهو عبارة عن وثيقة سياسية وعقائدية تضمنت، في جملة أمور أخرى، المبادئ الأساسية للقانون البلدي الذي مر هو الآخر بموافقة الحكومة يوم 30 ديسمبر 1966 ومجلس الثورة يوم 4 جانفي 1967، ثم صدر في شكل أمر بتاريخ 18 جانفي 1967.

ب. التنظيم البلدي الجديد

يقوم التنظيم البلدي الجديد على جهازين هما المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية البلدية.

أولا - المجلس الشعبي البلدي

ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة أربع سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر السري. ويتم التصويت في دور واحد على قائمة واحدة تضم عددا من المرشحين مساويا لضعف عدد المقاعد المتاحة. إعداد القوائم من اختصاص الحزب وحده. يختلف عدد النواب البلديين تبعا لحجم البلـــدية ويتراوح بين 9 و79 نائبا. قابلية الانتخاب حق لكل الجزائريين والجزائريات البالغين من العمر 23 سنة، بشرط ألا يكونوا في واحدة من حالات عدم القابلية للانتخاب، وأن

يكون الحزب قد وافق على ترشيحهم. ولا يمكن الجمع بين النيابة البلدية وعدد آخر من وظائف المسئولية العمومية، كما لا يمكن لبعض الوظائف الحزبية أن تجتمع مع مهام النيابة البلدية.

يجوز للمجلس أن ينشئ لجانا دائمة أو مؤقتة للإعداد والدراسة. يكون أعضاء هذه اللجان من المجلس الشعبي البلدي ويرأس كل لجنة عضو من أعضاء الهيئة التنفيذية البلدية الذي يعينه المجلس الشعبي البلدي أو نائب بلدي يعين بالكيفيات نفسها.

حسب القانون البلدي، يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة. فالمجلس إذاً هو، نظريا، الهيئة الوحيدة القادرة على إجراء مداولات صحيحة حول جميع الشئون التي جعلها المشرع من اختصاص البلدية، باستثناء الحالات التي ينص فيها القانون البلدي على خلاف ذلك.

تصبح مداولات المجلس نافذة بعد إيداعها في الولاية بعشرين يوما، لكن الوالي باستطاعته أن يتدخل لإبطالها بسبب اللاقانونية التي قد تتسم بها. وهناك مداولات لا تصبح نافذة إلا بعد مصادقة الوالي عليها، وفي مقدمتها القرارات المتعلقة بالميزانية والعمليات الخاصة بالأملاك غير المنقولة والقروض. بالنسبة إلى الرقابة التي تجري ممارستها على أعضائه، يخول القانون البلدي للوالي حق التصريح باستقالة كل نائب بلدي ثبت غيابه بصورة منتظمة. وتنص المادة 92 على إقصاء أي منتخب بلدي من المجلس بواسطة مرسوم إذا اتضحت بعد انتخابه أسباب جعلته عاجزا عن تأدية مهامه النيابية بصورة صحيحة. ويمكن تجميد المجلس لمدة أقصاها شهر واحد بقرار من وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي. أما حل المجلس فلا يمكن أن يتم إلا بواسطة مرسوم رئاسي.

ثانيا - الهيئة التنفيذية البلدية

تتكون الهيئة التنفيذية البلدية من الرئيس ونوابه. ويتراوح عدد أعضائها بين ثلاثة وتسعة عشر عضوا، تبعا لحجم البلدية. المجلس الشعبي البلدي هو الذي يقوم بانتخابها من بين أعضائه. ويكون التصويت سريا وبالأغلبية على دورين إذا لم يحصل المرشح على الأغلبية المطلقة في الدور الأول. وكل الصلاحيات التي خولها القانون للهيئة التنفيذية البلدية يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

في ما يتعلق باختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي، ينبغي التمييز بين الاختصاصات التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة والاختصاصات التي يمارسها باعتباره ممثلا للبلدية. فهو بصفته ممثلا للدولة، يقوم بتمثيل هذه الأخيرة في البلدية، فينشر القوانين والتنظيمات ويسهر على تنفيذها. وبصفته رئيسا للبلدية، يقوم بتمثيل بلديته في جميع مظاهر الحياة المدنية والإدارية، ويشرف على تنفيذ قرارات المجلس البلدي ويسير الأملاك البلدية، ويقود مصالح البلدية وهو الرئيس المباشر لموظفيها.

يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارات بلدية لتنفيذ مداولات المجلس أو مقررات الهيئة التنفيذية. ويتم ذلك بواسطة قرارات ترسل إلى الوالي بمجرد صدورها. ويخضع القانون البلدي هذه القرارات لرقابة مشددة من جانب السلطة العليا. وفقا للمادة 131 من القانون البلدي، لا تنفذ القرارات البلدية التي تتضمن أنظمة دائمة إلا بعد شهر من إرسالها إلى عامل العمالة. وباستطاعة هذا الأخير أن "يبطل كل قرار صادر مخالفة لقانون أو لأمر أو لمرسوم". ويسوغ له، في حالات الإخلال بالنظام العام، أن يعلق مؤقتا تنفيذ القرارات البلدية، أو على العكس من ذلك "الإذن بالتنفيذ الفوري لقرارات البلدية" (المادة 132).

ثالثا - الاختصاصات البلدية

تنقسم الاختصاصات العديدة والمتنوعة التي أسندها القانون البلدي للبلديات إلى وظائف إدارية ووظائف في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

في قائمة الوظائف الإدارية نجد تأمين الحماية المدنية، وتسيير الأموال البلدية، وإمكانية إنشاء مصالح عمومية إدارية "بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي التي تصادق عليها قانونا السلطة العليا" (المادة 200 من القانون البلدي). وهذه المصالح الإدارية العمومية البلدية ملزمة بتقييد نفقاتها ومداخيلها في ميزانية البلدية ولكنها ليست مطالبة بتحقيق التوازن بينها.

في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كلفت البلديات بالتدخل في ستة قطاعات. في القطاع الفلاحي، يشجع المجلس الشعبي البلدي إنشاء التعاونيات وهيئات الاحتياط والقرض ويساهم في تنظيم الحملات الرامية إلى تحسين الإنتاجية. في القطاع الصناعي، يمكن للبلدية أن تحدث في دائرة اختصاصها الإقليمي مؤسسة أو مؤسسات للنهوض بالصناعات الحديثة والتقليدية، ويجوز للمجلس الشعبي البلدي أن "ينشط كل مبادرة تهدف إلى تحسين التنمية الصناعية في دائرة البلدية" (المادتان 142 و143). وفي مجال التوزيع والنقل، يعمل المجلس الشعبي البلدي على تنظيم شبكات التوزيع والتموين المتعلقة في المقام الأول بالمنتجات الأساسية. ويستغل المجلس الشعبي البلدي لحساب البلدية كل مصلحة عمومية لنقل المسافرين في شبكة الطرق التي تضمها دائرة البلدية. وفي المجال السياحي، يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن ينشئ كل هيئة أو مقاولة ذات طابع سياحي إذا ثبتت فائدتها على الصعيد المحلي. وفي ميدان السكن، يضع المجلس الشعبي البلدي الخطة الخاصة بتطوير العمران في البلدية ثم يعرضها على مصادقة الوزير المكلف بالبناء، ويشجع على تشييد العقارات المعدة للسكن بالمساعدة المالية والتقنية التي تقدمها الدولة. وفي المجال

الثقافي والاجتماعي، يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن ينشئ كل مشروع قادر على تلبية الحاجيات الثقافية والصحية والاجتماعية لسكان البلدية وفقا للأنظمة والقوانين السارية. وباستطاعته أن يحدث كل مشروع من شأنه أن يحقق التنمية الروحية والبدنية للشبيبة. وكان التنشيط الاقتصادي عموما من الوظائف الجديدة التي أتى بها القانون البلدي حيث أسند إلى المجالس الشعبية البلدية دورا هاما في مجال القيادة والمراقبة الاقتصادية.

ج. العلاقة بين المركزية واللامركزية في الإصلاح البلدي

ماذا عن العلاقة بين المركزية واللامركزية في إطار الإصلاح البلدي ؟ بتعبير أوضح، ما هو نصيب اللامركزية في القانون البلدي ؟ وهل كفتها هي الراجحة أم أن الأمر بخلاف ذلك ؟

رغم الفقرات والأحكام العديدة التي تضمنها القانون البلدي عن اللامركزية، والموازنات التي أقيمت بين النظام البلدي الجزائري ونظيره اليوغسلافي، فإن البلدية الجزائرية تندرج في إطار شديد المركزية. فالسلطات البلدية الجزائرية، مقارنة بنظيرتها اليوغسلافية، تتمتع بصلاحيات وإمكانيات محدودة. ولذلك لا يمكن أن ننظر إلى العلاقات القائمة بين الدولة الجزائرية والبلديات على أنها عبارة عن نقل حقيقي للاختصاصات من الأولى إلى الثانية. فالبلديات الجزائرية لا تتمتع بحرية كاملة في إجراء الاختيارات التي تعتقد بضرورتها، بما فيها تلك التي تقع في مجال اختصاصاتها النظرية. ومع ذلك لا يمكن أن نعتبر هذه العلاقات مجرد تفويض لأن البلديات تتمتع بهامش من الحرية يجعلها مختلفة تماما عن مجرد فروع للجهاز الإداري. فالعلاقة بين الدولة والبلديات يمكن اعتبارها شكلا مخففا من أشكال التفويض، وهذا يعني أن السلطات البلدية باستطاعتها أن تقوم بتأويل الأوامر المركزية في بعض الحالات طبقا لتقديرها الخاص، لكن هذه الحرية نسبية، أي أنها تتم في إطار محدد ومحدود، بحيث يمكن اعتبار المنتخبين المحليين فئة خاصة من الموظفين الإداريين،

مسئولين أمام السلطة المركزية عما يتخذونه من مبادرات في نطاق هذا الهامش الضيق من حرية التحرك والاختيار. وفي هذا السياق تزداد أهمية الانتخابات بالنسبة إلى المواطنين كلما ازداد هذا الهامش اتساعا، أي كلما ازداد عدد المبادرات التي يجوز للسلطات المحلية أن تقوم بها. الانتخابات نفسها في ظل هذه الظروف ليست مناسبة لإجراء بعض الاختيارات السياسية الحاسمة ورفض بعضها الآخر، طالما أن مراقبة التنمية المحلية تتوقف ماليا وتقنيا على المصالح الحكومية، بل تكون الانتخابات مناسبة لتقييم نجاح السلطات البلدية وإخفاقاتها وقدرتها في إعداد مشاريع والدفاع عنها ومدى قدرتها على تمرير المطالب والنجاح في تحقيقها، ومدى إنجازاتها وما قامت أو لم تقم به في ما يتعلق بتحسين الأوضاع وحل مشاكل سكان البلدية بوجه عام.

3. المؤسسة الولائية

تمحورت التدابير الأولى التي اتخذتها الحكومة الجزائرية حول تبسيط صلاحيات العمالات وإعادة تنظيمها وتحديدها. وتمثلت الخطوة الأولى في إلغاء المجالس العامة بواسطة الأمر الصادر يوم 9 أوت 1962 ونقل سلطاتها إلى عمال العمالات. وألغيت كذلك النواحي لكن عمال عمالات الجزائر وقسنطينة ووهران احتفظوا بالصلاحيات التي كانت بحوزة المفتشين العامين، بعد إلغائهم في ديسمبر 1962. وهكذا ورث عمال العمالات كل الاختصاصات التي كانت موزعة بين أجهزة العمالة وأجهزة النواحي. إلى جانب ذلك صدرت في النصف الثاني من سنة 1962 سلسلة من النصوص القانونية التي ضاعفت سلطات عمال العمالات ولاسيما في المجال الاقتصادي. في الفترة اللاحقة اتخذت إجراءات باتجاه الإصلاح الولائي لكن الخطوة الحاسمة تمت بعد إنشاء المؤسسة البلدية بأزيد من سنتين، تحديدا في ماي 1969، موعد صدور الأمر المتضمن القانون الولائي الذي أنشأ المؤسسة الولائية الجزائرية على أسس لا تزال من حيث الأساس قائمة إلى اليوم.

أ. أجهزة الولاية

بصورة مشابهة للبلدية، نجد في الولاية جهازين أساسيين، هما هيئة المداولة وهي المجلس الشعبي الولائي، والهيئة التنفيذية للولاية وهي الوالي.

أولا - المجلس الشعبي الولائي

هناك قواسم مشتركة متعددة بين النظام الانتخابي الولائي والنظام الانتخابي البلدي. فالمجلس الشعبي للولاية ينتخب أيضا عن طريق الاقتراع العام، والتصويت يكون بالأغلبية وفي دور واحد، تماما كما هي الحال بالنسبة إلى الانتخابات البلدية. ولا تختلف شروط التمتع بحق التصويت وقابلية الانتخاب عن الشروط التي ذكرناها في معرض حديثنا عن الانتخابات البلدية. وكما في الانتخابات البلدية أيضا، تضم القوائم عددا من المرشحين يساوي ضعف عدد المقاعد المتاحة. وضع القوائم من اختصاص الحزب بطبيعة الحال. ويجري التصويت في إطار الدائرة الإدارية التي تقرر أن تكون هي الدائرة الانتخابية.

ينتخب المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات ويجتمع على الأقل ثلاث مرات[1] كل سنة، لا تفوق مدة كل منها خمسة عشر يوما. وينتخب المجلس لمدة ولايته مكتبا يتكون من رئيس وثلاثة نواب[2]. وتلزمه المادة 46 من القانون الولائي أن يشكل على الأقل ثلاث لجان دائمة للشئون الإدارية والمالية والشئون الاقتصادية والشئون الثقافية والاجتماعية.

يجوز للمجلس أن يتداول قانونيا في جميع الشئون التي نظر فيها الوالي مسبقا، بالإضافة إلى الشئون التي يقترحها أعضاؤه، ولكن يشترط في هذه الحالة الأخيرة أن ينال الاقتراح دعم ثلث أعضاء المجلس، وهو شرط من الصعب تحقيقه، مما يجعل منه قيدا فعليا على مبادرات المجلس. تتخذ قرارات المجلس بالأغلبية ويرجح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات. وتصبح هذه

---

[1] عدلت هذه المادة في 1981 فصار عدد الدورات أربعا في السنة.

[2] بموجب تعديل هذه المادة في 1981 أصبح عدد النواب أربعة.

القرارات نافذة إذا لم يطلب الوالي إلغاءها في مدة خمسة عشر يوما من تاريخ انتهاء الدورة. ويمتد هذا الأجل إلى شهرين في كل ما يتعلق بالمداولات الهامة. هذه الأخيرة بعضها لا يصبح نافذا إلا بعد المصادقة عليه بقرار من وزير الداخلية مثل الميزانيات والحسابات والقروض والمناقلات... وبعضها لا يكتسب القوة التنفيذية إلا بموجب قرار من وزير الداخلية والوزير أو الوزراء المعنيين كما هي الحال بالنسبة إلى الضرائب والرسوم وأجور موظفي الولاية وإحداث المصالح والمؤسسات العمومية. فالمداولات السابقة تصبح قابلة للتنفيذ "عندما لا يجري عليها تحفظ خلال شهرين من إغلاق الدورة التي صدرت خلالها تلك المداولات" (المادة 58). ومن هنا يتضح أن مداولات المجلس خاضعة لرقابة مشددة وتأطير قوي من جانب السلطة المركزية.

اختصاصات المجلس تشمل تقريبا كافة مجالات الحياة السياسية والإدارية والاقتصادية في الولاية. تنص المادة 63 من القانون الولائي على أن المجلس يتداول في كل أمر يهم الولاية، وتنص المادة التي تليها أن المجلس الشعبي الولائي باستطاعته أن يبدي رغباته أو بعض الملاحظات التي تتعلق بشئون الولاية ثم يرفعها الوالي مرفقة برأيه إلى الوزير المختص. وللمجلس أيضا أن يرفع التماسا إلى الحكومة التي تبت في إمكانية جعله مشروع قانون. ويجوز له أن يقوم بإنشاء بعض المصالح العمومية الإدارية وتسييرها. لكن المجال الاقتصادي يبقى دون شك أهم المجالات التي يتدخل فيها المجلس. وقد حدد القانون الولائي عشرة محاور لتدخل المجلس في هذا الإطار، هي التجهيز والإنعاش الاقتصادي، ومجال التنمية الفلاحية، وتنمية الصناعات الحديثة والتقليدية، وفي القطاع السياحي، وفي مجال النقل والمنشآت الأساسية والسكن، وعلى الصعيد الاجتماعي والثقافي. ويشارك المجلس في بعض النشاطات الوطنية، منها قيام الوالي بإطلاعه على المراحل التي وصل إليها تنفيذ الخطة الوطنية، وقيام المجلس بإبداء رأيه في العمليات ذات الطابع الوطني التي قد يتقرر تنفيذها في تراب الولاية.

ثانيا - المجلس التنفيذي

يقوم بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي مجلس تنفيذي ولائي "يوضع تحت سلطة الوالي"، يتكون من الوالي ومديري المصالح الخارجية للدولة في الولاية. يجتمع هذا المجلس وجوبا مرتين في الشهر على الأقل. وهناك مجلس مصغر ينعقد مرة في الأسبوع ويضم "أعضاء ذوي كفاءة خاصة أو معنيين بالنظر في قضايا خاصة أو عاجلة". (المادة 188 من القانون الولائي). والواقع أن المجلس التنفيذي مكلف بتنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي، ويشارك في ممارسة الوصاية على المؤسسات والهيئات العمومية ومراقبة مجموع نشاطات القطاع المسير ذاتيا، ولكن هذا التنفيذ يتوقف إلى حد بعيد على الوالي وحده باعتباره الممثل الوحيد الشرعي للدولة والآمر بالصرف الثانوي لجميع العمليات المالية التي تهم المصالح المدنية للدولة. والوالي وحده هو الذي يصدر القرارات اللازمة لتنفيذ مداولات المجلس ويتولى ممارسة الوصاية عليه. حضور الاجتماعات التي يعقدها المجلس الشعبي الولائي حق لكل الأعضاء في المجلس التنفيذي، ولكن الوالي وحده هو الذي يستطيع تناول الكلمة فيه.

ثالثا - الوالي

ما من شك في أن الوالي هو السلطة الأساسية في الولاية. رأينا في الفقرة السابقة السلطات التي يمارسها في إطار المجلس التنفيذي بوصفه ممثلا للولاية. وسنتحدث في السطور التالية عن الوالي باعتباره ممثلا للدولة في الولاية. الوالي "هو حائز سلطة الدولة في الولاية، وهو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل من الوزراء". وتلزمه المادة 161 بإطلاع هؤلاء الوزراء مباشرة على القضايا الهامة التي تتعلق بالحياة السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية في الولاية. يمارس الوالي سلطات واسعة في جميع المجالات باستثناء عدد من القطاعات التقليدية المعروفة مثل العمل البداغوجي والرقابة المالية وتحديد معدل الضرائب وتحصيلها والدفاع الوطني والعدالة. فهو الذي يسهر

على تنفيذ القوانين والأنظمة السارية ويشرف على تنفيذ عمل الحكومة في ولايته. وهو الآمر بالصرف لجميع العمليات التي تهم المصالح المدنية للدولة. هو المسئول عن ضمان احترام القوانين وأنظمة الشرطة الإدارية وعن حفظ النظام العام. تحت تصرفه مصالح الشرطة والدرك الوطني العاملة على مستوى الولاية، وذلك في ما يتعلق باستخدامها لتطبيق القرارات التي يصدرها لحفظ النظام العام. هو الذي يتولى التنسيق بين مصالح الأمن في الولاية. ويتعين على رؤساء هذه المصالح إخباره أولا وفورا بجميع القضايا المتعلقة بالأمن والنظام العام. يمثل الوالي الدولة أمام العدالة ويوجه إلى كل وزير مباشرة تقريرا دوريا عن نشاط قطاعه. ويخبَّر الوالي بتعيين أعضاء المجلس التنفيذي ونقلهم وكل تعيين أو نقل لمسئولي مصالح الدولة بالولاية. ويحتفظ الوالي بسلطة الإعلام حيث يتلقى جميع المراسلات التي تأتي من خارج الولاية إلى مصالح الإدارات المدنية والجماعات المحلية والمؤسسات والمصالح العمومية العاملة في الولاية، ثم يحيلها بعد ذلك على الجهات المعنية. يستثنى من ذلك بطبيعة الحال كل المراسلات الموجهة من خارج الولاية إلى جهات في الولاية ولكنها خارجة عن نطاق اختصاصه.

في ما يتعلق بميزان القوى السياسي في الولاية، تتبع الاختصاصات التي تخولها النصوص القانونية لمختلف الفاعلين السياسيين على مستوى الولاية يقود إلى التأكيد على تفوق الوالي بشكل واضح. وهذا التفوق التأسيسي يعود بصورة رئيسة إلى أسلوب "الازدواجية الوظيفية" الذي جعل الوالي ممثلا للولاية باعتبارها جماعة محلية لامركزية من ناحية وممثلا للدولة من ناحية ثانية. وهو بصفته سلطة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي خاضع لرقابة هذا الأخير ومسئول أمامه، غير أن القانون الولائي لم يقل شيئا عن الإجراءات القانونية اللازمة لتحريك هذه المسئولية. بالمقابل يمكن للوالي أن يراقب عمل المجلس في كافة جوانبه ومراحله. فله إذاً وظيفة مزدوجة ومسئولية مزدوجة أيضا، أمام المجلس وأمام الحكومة، لكن المسئولية الأخيرة هي الراجحة بطبيعة الحال فالوالي لا يخضع إذاً من الناحية التأسيسية إلا لرقابة وزير الداخلية عن طريق

السلطة الرئاسية والوزراء الآخرين الذين يتدخلون في حالة قيام نزاع بين الوالي ورؤساء المصالح الوزارية الخارجية. وليس للحزب مبدئيا سلطة على الوالي لكن من البديهي أن انتماء هذا الأخير إلى الجهاز المركزي للحزب سيعزز موقعه في الولاية.

ب. عن المركزية واللامركزية في تنظيم الجماعات المحلية بعد الإصلاحين

للإجابة عن هذا السؤال نتناول مكانة السلطات المنتخبة في التنظيم البلدي والولائي. المنتخبون المحليون هم في الواقع مجندو النظام أكثر مما هم ممثلون للسكان. فهم مرشحون من قبل الحزب، وقد لوحظ في حالات عديدة أن السلطات الوصية هي التي قامت باختيار رؤساء المجالس الشعبية البلدية ثم عرضتهم على مصادقة المجالس. ومن ثم فإن ارتباطهم بالحزب والإدارة والسلطة المركزية أقوى من ارتباطهم بالناخبين. ثم إن افتقار المنتخبين المحليين إلى الموارد المالية والسياسية الكافية وتبعيتهم للمصالح الحكومية في كل ما يتعلق بإعداد البرامج وتنفيذها يجعلانهم "مندوبين للسلطة المركزية " أكثر مما هم نواب مستقلون قادرون على أن يطمعوا في ممارسة أي نفوذ حاسم. رئيس البلدية الجزائري، نظريا، يعتبر ممثل سكان بلديته لدى السلطة الوصية. ولكنه، عمليا، مسئول أمام السلطة المركزية. فهي التي تحاسبه وتكون بالتالي هي الممثل الشرعي للسكان. وبذلك تعود السلطات التي تنازلت عنها الدولة لصالح الجماعات المحلية إلى رؤساء الدوائر والولاة أي إلى إدارة الدولة.

في الحقيقة كان الإصلاح البلدي والولائي عبارة عن جهود ترمي إلى إحداث بنية تحتية إدارية أكثر منها سياسية. فالبنية التحية السياسية تهدف عموما إلى منح موارد تمكن أصحابها من اكتساب السلطة وممارستها والحفاظ عليها. بالنسبة إلى الجماعات المحلية، إنشاء بنية تحتية سياسية يقتضي إعطاء هذه الجماعات حرية التحرك ومنحها الموارد السياسية الضرورية لتعزيز سلطاتها. والثابت أن الإصلاح الجزائري قد تضمن محاولة جادة في هذا الاتجاه نجدها على

وجه الخصوص في كيفية تعيين المنتخبين ومركزهم القانوني والسلطات التي خولتهم النصوص إياها، بيد أن افتقارهم إلى الموارد المالية والإمكانيات التقنية اللازمة لتنفيذ مشاريعهم والرقابة المشددة التي تمارسها الإدارة المركزية عليهم وضعف الوجهاء المحليين بالنسبة إلى قوة الوالي وتبعية رؤساء البلديات للحكومة من الناحية السياسية، هذه كلها مؤشرات دالة على أن المقصود لم يكن إنشاء بنية تحتية سياسية. فالعملية تمثلت إذاً في إقامة بنية تحتية إدارية تمكن الحكومة من ممارسة سلطتها وتفويض جزء منها للولاة وليس للجماعات المحلية. وهذا مناقض لبناء اللامركزية.

وإذا نظرنا إلى متطلبات النظام السياسي الجزائري بعد الاستقلال في محاولة لفهم تجربته في مجال اللامركزية، أمكننا أن نسجل أن النظام الجزائري قد وجد نفسه ابتداء من مرحلة معينة أمام ضرورتين متناقضتين. تتمثل الأولى بمصلحة النظام في أن يتخلى عن جزء من صلاحياته لسلطات منتخبة بغية إشراكها في التكفل ببعض المطالب الاجتماعية. وكانت الضرورة الثانية لزوم مراقبة هذه التنازلات على مستوى الاختصاصات للحيلولة دون تعرض أسس النظام لهزات ناجمة عن بروز فاعلين جدد على مسرح السياسة المحلية والوطنية. كما هو واضح، الضرورة الأولى تقود النظام إلى إسناد بعض المهام إلى المنتخبين المحليين. والضرورة الثانية تدفعه إلى إقصائهم من السوق السياسية المركزية وإدماجهم في سياق بنيوي إداري. وفي الواقع، تضمن القانون البلدي هذين الجانبين كليهما. فالإقصاء تجلى في أمور عديدة منها حظر الجمع بين النيابة الانتخابية والاضطلاع بمسئوليات سياسية حزبية، وإمكانية إيقاف أعضاء المجالس وإقالتهم بصورة إجبارية، وإقدام الحكومة على محاسبة رؤساء المجالس الشعبية البلدية بدلا من العكس، والتفوق الواضح للوالي بالنسبة إلى السلطات المحلية المنتخبة البلدية والولائية. أما الإدماج فنجده في كل ما تضمنه القانون البلدي والولائي من أحكام عديدة حول تنظيم التعاون المتواصل بين المنتخبين المحليين والسلطات الإدارية.

الفصل الرابع

دستــــور 1976

كان دستور 1976 أطول عمراً من دستور 1963، فقد ظل ساريا طيلة أزيد من اثنتي عشرة سنة، من 22 نوفمبر 1976 إلى 23 فيفري 1989. في ظل هذا الدستور انتخب الرئيس بومدين مرة واحدة والرئيس الشاذلي بن جديد ثلاث مرات، في سنوات 79، 84، و88. والمجلس الشعبي الوطني ثلاث مرات أيضا، في أعوام 77، 82، و87 من القرن الماضي. فما هو مضمون هذا الدستور وما هو موقع المؤسسات التي نص على قيامها ونظم العلاقات بينها ؟ نجيب عن السؤال في هذا الفصل الرابع.

دوافع العودة إلى الحياة الدستورية

كان قد مر عقد من الزمان حُكمت أثناءه الجزائر من غير دستور عندما أعلن النظام الجزائري أنه قد قرر العودة إلى الحياة الدستورية. حدث ذلك رسميا في منتصف السبعينيات، تحديدا يوم 19 جوان 1975، حيث أعلن الرئيس بومدين في خطابه إلى "إطارات الأمة" أنه سوف يطرح مشروع ميثاق وطني للمناقشة الجماهيرية العامة قبل عرضه على الاستفتاء، وسوف ينتخب مجلس شعبي وطني "قبل 19 جوان المقبل"، وسوف ينتخب رئيس الجمهورية بعد ذلك. وأشار رئيس مجلس الثورة في الوقت نفسه إلى أن انعقاد مؤتمر الحزب الذي كان من المفروض أن يتم في بداية عملية التأسيس، سيكون المرحلة الأخيرة "لأن السنوات العشر الماضية لم تكن كافية لتوفير جميع الشروط الموضوعية اللازمة لعقد مؤتمر حقيقي"[1]. كان الهدف العام المعلن من وضع

[1] من خطاب الرئيس بومدين إلى "إطارات الأمة" يوم 19 جوان 1975، في *AAN*, 1975, p. 877.

الميثاق الوطني، حسب ما ورد في الخطاب نفسه، "حماية هذه الثورة من كل انحراف... وتنمية مكتسباتها لصالح الشعب"، "مكتسبات يجب أن تتضاعف وتتعزز لكي تشكل حصنا منيعا ضد كل محاولة للنيل من الثورة"[1]. أما انتخاب مجلس وطني ورئيس للجمهورية فقد برره العقيد بومدين على النحو التالي : "بعد أن اتخذت الثورة أبعادا معينة، وتعددت المسئوليات واتسعت، واكتمل النضج السياسي في هذا البلد، سينتخب مجلس شعبي وطني قبل 19 جوان المقبل، وسينتخب كذلك رئيس الجمهورية"[2]. باختصار ووضوح، صارت الجزائر بحاجة إلى ميثاق لحماية الثورة من الانحراف، وبحاجة إلى دستور وانتخابات تشريعية ورئاسية لأن الشعب بلغ من النضج ما يجعله قادرا على المشاركة السياسية من خلال عملية التصويت وعمل المنتخبين بعد ذلك.

الحقيقة أن إحياء "الشرعية الدستورية" لا علاقة له بحماية الثورة ولا بمأسسة النظام. كانت العملية حلقة في استراتيجية الدفاع عن السلطة والمواقع، أملاها السياق السياسي وميزان القوى بين مختلف الفاعلين في هرم السلطة وقتئذ. منتصف السبعينيات تميز بتغير موازين القوى وانكسار التحالف الذي كان قائما ضمن *مجلس الثورة* منذ 1965، وسارت التطورات التي تمت في ذلك المستوى باتجاه تراجع مواقع الرئيس بومدين الذي أصبح ابتداء من 1972 محل معارضة متزايدة من قبل رفاق الأمس. وكان من مظاهر ذلك التطور عمليات الإبعاد المباشرة أو غير المباشرة التي استهدفت أهم أعضاء *جماعة وجدة*، النواة الصلبة للطبقة الحاكمة إلى غاية منتصف السبعينيات. فقد كانت نهاية سنة 1972 قد شهدت إبعاد قايد أحمد[3]، وأقصي أيضا شريف بلقاسم[4]، ثم جاء دور

---

[1] نفس المكان.

[2] نفس المكان.

[3] في 1968 حل قايد أحمد محل شريف بلقاسم في منصب مسئول الحزب وظل في المنصب إلى غاية 20 ديسمبر 1972، تاريخ "استقالته لأسباب صحية".

[4] كان شريف بلقاسم وزيرا منذ 18 سبتمبر 1963 إلى غاية 10 جويلية 1965. في فترة 1965 - 1968 تولى منصب "منسق الأمانة التنفيذية للحزب". ابتداء من 1968 تولى منصب وزير المالية الذي تخلى عنه قايد أحمد. انسحب من الحكومة في مارس 1970 ثم عاد إليها في جويلية من السنة نفسها في منصب وزير دولة.

أحمد مدغري[1] في ديسمبر 1974. ويبدو أن العلاقة بين وزير الخارجية عبد العزيز بوتفليقة والرئيس بومدين لم تكن جيدة في تلك الفترة بسبب خلاف في الموقف من مشكل الصحراء الغربية. كانت أسباب الأزمة التي فككت الجماعة متنوعة، ارتبط البعض منها بالمصالح المتصارعة[2]، وكان لبعضها الآخر طابع سياسي أو سياسي - أخلاقي، كما هو الأمر بالنسبة إلى شريف بلقاسم[3] وقضية الكتاب الذي نشرته زوجته.

كانت النتيجة أن تضعضعت مواقع العقيد بومدين الذي راح، كما هي العادة في مثل تلك الأوضاع، يبحث عن الوسائل والسبل التي تمكنه من الحفاظ على مواقعه، وتوسيع التأييدات الضرورية لنظامه. وتمثل العمل في التحرك على مستويات عدة. بالإضافة طبعا إلى إبعاد الخصوم[4] وترويج الشائعات الرامية إلى ضرب مصداقيتهم، كان على الرئيس أن يقوم بصياغة تحالفات سياسية - اجتماعية لإيجاد قوى حليفة جديدة مناصرة له، وإيجاد موارد سياسية ومصادر أخرى لشرعنة سلطته ونظامه في مواجهة خصومه. في ما يتعلق بالصيغة الجديدة للتحالفات، من المعلوم أن الرئيس بومدين تقرب من حزب *الطليعة الاشتراكية* الذي كان ساعده الأيمن خاصة في موضوع الثورة الزراعية. وكانت الجبهة الأخرى التي عمل عليها الرئيس هي المؤسسات. في هذا المنظور،

---

[1] ظل أحمد مدغري في منصب وزير الداخلية منذ الاستقلال إلى غاية وفاته، باستثناء فترة جويلية 1964 - جوان 1965. في ديسمبر 1974 نشب خلاف بينه وبين بومدين للسبب نفسه الذي كان قد دفعه إلى الاستقالة في جويلية 1964، وهو "اعتداء" الرئيس على مجاله عن طريق القيام بتعيين ولاة ونقل آخرين. وقع ذلك خاصة بمناسبة تعيين الولاة الجدد على إثر إنشاء 16 ولاية جديدة بموجب أمر 2 جويلية 1974. انتهى الخلاف بين الرجلين بموت وزير الداخلية العتيد في "حادث" يوم 10 ديسمبر 1974. خلفه في المنصب العقيد محمد بن احمد المدعو عبد الغني.

[2] ينطبق هذا مثلا على الخلاف مع قايد. أحمد الذي عرف بعدائه للثورة الزراعية.

[3] نشرت زوجة شريف بلقاسم كتابا بعنوان : *les folles nuits d'Alger* . بادرت الحكومة الجزائرية إلى شراء كل الطبعة الأولى فلم يسوق الكتاب لا في الجزائر ولا في الخارج. أثارت القضية استياء في أوساط الجماعة الحاكمة، واستخدمت بدون شك لتبرير إبعاد الشريف بلقاسم الذي كان مستهدفا لأسباب مجهولة.

[4] استمرت العملية إلى غاية أفريل 1977، بمناسبة التعديل الوزاري الذي شهد تقليصا ملحوظا في نفوذ عضوين أساسيين من جماعة وجدة، وهما أحمد بن الشريف، قائد الدرك الوطني منذ الاستقلال، الذي نقل إلى وزارة البيئة واستصلاح الأراضي والموارد المائية، وأحمد دراية الذي أبعد من قيادة مصالح الأمن ليتولى منصب وزير النقل.

وضع الميثاق الوطني لتبرير حصيلة السياسة التي انتهجها النظام منذ 19 جوان 1965، وتحديد الأهداف المستقبلية لـــ"الثورة". وكان من أبرز ما ميز تلك الوثيقة لهجة التبرير الذاتي للنظام، وطموح الأهداف المستقبلية، وتعدد الوعود المتعلقة بتحقيقها.

في الجانب التنظيمي للمؤسسات، إذا وضع دستور جديد وأجريت انتخابات رئاسية فسيكون ذلك مصدرا جديدا للشرعية المطلوبة في وقت أضحى فيه الرئيس محل سؤال : باسم من تحكم ؟ ومن جعلك ملكا ؟ في المستقبل إذاً، سيكون الجواب : هاهو دستور صوت عليه الشعب الذي انتخبني رئيسا. أما المجلس الشعبي الوطني المقبل فسيكون هو الآخر مفيدا للغاية من هذا المنظور : فضلا عن مظهر الديموقراطية الذي سوف يكتسبه النظام بواسطة ذلك المجلس على الصعيدين الوطني والمحلي، سيكون أولئك "النواب"، كما سنرى لاحقا، دعاة النظام في الواقع. سيوفرون له الدعم وسيكونون على المستوى المحلي خير رسول لتبليغ رسالته ونشر كلمته. فالمجلس إذاً سوف يساهم بقدر معتبر في التأطير السياسي للمجتمع، لاسيما وأن الفترة السابقة قد كشفت عن نقائص واضحة على مستوى الحزب، صاحب الاختصاص الأول في ما يتعلق بوظيفة "التوجيه والتعبئة"، يعني وظيفة التأطير والرقابة السياسية.

تطبيقا لذلك التوجه كلفت مجموعة من منظري النظام[1] بوضع مشروع ميثاق وطني، انطلقت مناقشته في القاعدة يوم 5 مارس 1976 ثم قدم للاستفتاء يوم 27 جوان التالي، ليصادق عليه بـــ 98,51 % من الأصوات، وأصدره رئيس الدولة يوم 5 جويلية 1976، ليصير الوثيقة الإيديولوجية والسياسية لسير الدولة وبناء المجتمع، ووثيقة ملزمة لسلطات الدولة ومؤسساتها. تلا ذلك استفتاء على دستور جديد يوم 17 نوفمبر 1976، جرت على أساسه انتخابات

[1] هم الثلاثة الذين قاموا بإعداد برنامج طرابلس (السفير رضا ملك والسفير مصطفى لشرف والوزير محمد بن يحيى) بالإضافة إلى الوزير عبد السلام بلعيد.

رئاسية يوم 10 ديسمبر 1976، ومجلس شعبي وطني يوم 25 فيفري 1977، وبقيت القطعة الأخيرة من البناء التأسيسي، وهي انعقاد المؤتمر الذي شاء القدر ألا يتم إلا بعد وفاة الرئيس.

سمة بارزة لهذا الدستور : تميز دستور 1976 بسمة بارزة وهي أنه كان، بالمقارنة مع دستور 1963، أكثر انسجاما مع واقع الحزب الواحد ومع واقع الممارسة السياسية السائدة في النظام. لفظ "الانسجام" لا يتضمن أي حكم تقييمي، فليس المقصود أنه كان أصلح من الدستور السابق أو أسوأ منه. نعني بذلك أنه لم يتضمن في أحكامه وآلياته ما يناقض الواقع. وقد تجسد ذلك الانسجام في جانبين على وجه الخصوص هما :

- اختفاء القيود المفروضة على رئيس الجمهورية، والتي تضمنها دستور 1963، مثل مسئولية رئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني، واقتراح وزير الخارجية للسفراء، وقيام رئيس المجلس بإصدار القوانين في حالة امتناع رئيس الجمهورية عن ذلك الإجراء، وضرورة التفويض للتشريع بأوامر، وإسناد سلطة المبادرة بتعديل الدستور إلى الرئيس والمجلس معا، واستخدام مصطلح "السلطة" للحديث عن الهيئة التشريعية.

- وتجلى ذلك الانسجام أيضا في مواصلة العمل بعدم الفصل بين السلطات واعتماد مصطلح "الوظائف" بدلا من "السلطات"، بخلاف دستور 1963 الذي تحدث عن السلطات، وخاصة عن "السلطة التشريعية" التي وضعها قبل السلطة التنفيذية، أي رئيس الجمهورية، وكأن الواقع كان كذلك. مصطلح السلطات يعني تعدد هذه الأخيرة. في السياق الذي يهمنا، الحديث عن "السلطات" يستلزم وجود سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية. معنى ذلك أن سلطة الدولة مجزأة وموزعة على أجهزة مختلفة. في نظام الحزب الواحد عموما، ليس ثمة تعدد السلطات. هناك سلطة واحدة، نظريا هي الحزب، وعمليا هي سلطة رئيس الحزب - رئيس الجمهورية. ولكن من الناحية التقنية،

لم تستطع أنظمة الحزب الواحد الاستغناء عن التنظيم القائم في الأنظمة العاملة بفصل السلطات، والمتمثل في وجود هيئة تشريعية وهيئة قضائية بالإضافة إلى التنفيذية. فهي إذاً تستخدمها ولكن بوصفها هيئات تؤدي وظائف، ولا تمثل سلطات. وهكذا ميز دستور 1976 بين ست وظائف هي : الوظيفة السياسية وصاحبها الحزب، والوظيفة التنفيذية، صاحبها رئيس الجمهورية، والوظيفة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني، والوظيفة القضائية للأجهزة القضائية المختصة، ووظيفة الرقابة الموزعة بين الأجهزة المختصة بها، وأخيرا الوظيفة التأسيسية، أي وظيفة تعديل القواعد الدستورية الذي يتم حسب الإجراءات المحددة في الدستور.

ونلاحظ أن دستور 76 رتب الوظائف بطريقة مختلفة عن ترتيب السلطات الوارد في دستور 63، فهو بوجه خاص قد وضع الوظيفة التنفيذية قبل التشريعية، كما هي الحال في الواقع. اللغة السائدة في دستور 1976 هي إذاً لغة الوظائف، ولا يستخدم الدستور لفظ السلطة إلا عند الحديث عن رئيس الجمهورية.

سنتناول دستور 76 في بحثين، نخصص الأول لتنظيم السلطات والعلاقات بينها، ونعالج في البحث الثاني موضوع المكانة السياسية والاجتماعية للهيئتين التشريعية والتنفيذية في الدستور وفي النظام السياسي الجزائري بوجه عام.

البحث الأول : تنظيم السلطات في دستور 1976

كما في دستور 1963، يقوم النظام التأسيسي الجزائري على ثلاث ركائز أساسية هي الحزب، صاحب الوظيفة السياسية، ورئيس الجمهورية صاحب الوظيفة التنفيذية، والمجلس الشعبي الوطني صاحب الوظيفة التشريعية.

بقي الحزب في دستور 1976 محتفظا بالموقع التأسيسي الذي كان له في دستور 1963، والقائم على المبادئ التالية :

يقوم النظام التأسيسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد (المادة 94).

جبهة التحرير الوطني هي الحزب الواحد (المادة 95). وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة (المادة 98). وتسند الوظائف الحاسمة في الدولة إلى أعضاء من قيادة الحزب (المادة 102). حسب هذا الدستور، هناك تفوق للحزب على جميع المؤسسات ولاسيما الهيئتين التنفيذية والتشريعية التابعتين له خاصة في ما يتعلق بتعيينهما، وإنهاء مهامهما.

1. رئيس الجمهورية

أ. الانتخاب ومدة الولاية

يتولى الوظيفة التنفيذية رئيس جمهورية منتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري. ويتم الانتخاب بالأغلبية المطلقة من الناخبين المسجلين. في ما يتعلق باختصاص الترشيح للمنصب، "يقترحه مؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني وفقا لقانونه الأساسي"[1] (المادة 105). المدة الانتخابية ست سنوات[2]، ويمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية لعدد غير محدود من المرات (المادة 108).

ب. سلطات رئيس الجمهورية

منح دستور 76 رئيس الجمهورية سلطات واسعة للغاية، فهو حسب الفقرات 1 - 17 من المادة 111 في الدستور :

يمثل الدولة داخل البلاد وخارجها.

يجسد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة.

---

[1] حسب الصياغة المعدلة بقانون 79 - 06 المؤرخ في 7 جويلية 1979، المتضمن التعديل الدستوري. الصياغة الأصلية للمادة : "يقترح المرشح من طرف جبهة التحرير الوطني، ويمارس مؤتمرها مباشرة هذه الصلاحية ابتداء من انعقاد أول مؤتمر لها إثر دخول هذا الدستور حيز التنفيذ".

[2] بموجب تعديل 7 جويلية 1979 أصبحت المدة الرئاسية 5 سنوات.

هو القائد الأعلى لجميع القوات المسلحة وعلى عاتقه تقع مسئولية الدفاع الوطني.

يقرر السياسة العامة للأمة في الداخل والخارج ويقوم بقيادتها وتنفيذها.

يحدد صلاحيات أعضاء الحكومة.

يترأس مجلس الوزراء والاجتماعات المشتركة لأجهزة الحزب والدولة.

يضطلع بالسلطة التنظيمية ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

يعين الموظفين المدنيين والعسكريين.

له حق إصدار العفو وإلغاء العقوبات أو تخفيضها وإلغاء الأحكام التي تصدرها المحاكم.

له حق اللجوء مباشرة إلى الاستفتاء.

يمكن له أن يفوض جزءا من صلاحياته لنائب رئيس الجمهورية وللوزير الأول في حالة وجودهما.

يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها.

وبموجب المادتين 112 و113 يمكنه أن يعين نائب رئيس ووزيرا أول، كما يعين أعضاء الحكومة وهم مسئولون أمامه شأنهم في ذلك شأن نائب الرئيس والوزير الأول.

في الظروف غير العادية، يملك رئيس الجمهورية سلطات تقرير حالة الطوارئ أو الحصار، والحالة الاستثنائية، والتعبئة العامة، وإعلان الحرب والموافقة على الهدنة والسلم (المواد 119 ـ 122). ويترأس المجلس الأعلى للأمن (المادة 125).

ولرئيس الجمهورية وحده حق المبادرة بتعديل الدستور (المادة 191).

2. المجلس الشعبي الوطني

أ. الانتخاب

يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني. ينتخب هذا المجلس بناء على ترشيح من قيادة الحزب، عن طريق الاقتراع المباشر والسري، لمدة خمس سنوات (المادتان 128 و129).

يوم 4 جانفي 1977 وقع رئيس الدولة على أمر وتعليمة رئاسية خاصين بتحضير الانتخابات التشريعية المقرر إجراؤها يوم 25 فيفري التالي. كان المطلوب انتخاب 261 نائبا، من ضمن 160 قائمة، واحدة لكل دائرة من الدوائر الانتخابية المطابقة للدوائر الإدارية للدولة في ذلك الوقت، بمعدل مقعد واحد لكل دائرة يقل عدد سكانها عن 000 80 نسمة[1]. وتقرر بموجب التعليمة نفسها أن يقدَّم لكل مقعد ثلاثة مرشحين، وبالتالي كان على كل قائمة أن تضم عددا من المرشحين يساوي ثلاثة أضعاف المقاعد الممنوحة. طُبق ذلك الأسلوب المتمثل في تقديم ثلاثة مرشحين لكل مقعد، والرامي إلى "توسيع الاختيار الشعبي"، لأول مرة وخصص للانتخابات التشريعية، أما البلدية والولائية فظلت تعمل بأسلوب مرشحَيْن اثنين لكل مقعد[2].

اختيار المرشحين : رسميا، كانت عملية وضع القوائم وبالتالي اختيار المرشحين من اختصاص الحزب[3]. ومن أجل ذلك أنشأت تعليمة 30 ديسمبر 1976 المتعلقة بالانتخابات التشريعية في كل ولاية لجنة ولائية تضم المحافظ الوطني للحزب، والوالي، وقائد القطاع العسكري، ورئيس المجلس الشعبي

---

[1] حسب توزيع المقاعد بموجب أمر 29 ديسمبر 1976، الجريدة الرسمية بتاريخ 9 جانفي 1977. بموجب المادة 98 من قانون 25 أكتوبر 1980، المتضمن قانون الانتخابات، يُمنح مقعد لكل دائرة انتخابية يقل عدد سكانها عن 80000 نسمة. في الدوائر الأخرى، لكل مجموعة تضم 80000 نسمة مقعد واحد، وفوق ذلك، كل قسم يفوق 20000 نسمة له الحق في مقعد إضافي.

[2] المادة 66 من قانون 25 أكتوبر 1980 المتضمن نظام الانتخابات.

[3] المادة 128 من دستور 1976 : "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، بناء على ترشيح من قيادة الحزب، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري".

الولائي، والأمناء العامين للمنظمات الجماهيرية على مستوى الولاية. يترأس هذه اللجنة الولائية "مسئول وطني" تعينه القيادة المركزية للحزب، يشرف على عمليات الاختيار، ويكون مقررا للجنة الولائية لدى اللجنة الوطنية. هذه الأخيرة لم يُعلن رسميا عن تشكيلها، ولكنها ضمت في الواقع، تحت رئاسة رئيس الدولة، أعضاء الحكومة وبعض المستشارين في الرئاسة، ومسئول دائرة التوجيه والإعلام في الحزب، محمد الشريف مساعدية وقتئذ، والأمين العام للاتحاد العام للعمال الجزائريين.

ب. سلطات المجلس الشعبي الوطني الأساسية

أسند الدستور إلى المجلس الشعبي الوطني السلطات الآتية :

يعد القوانين ويصوت عليها في المجال الذي حدد معالمه الدستور، وضمن القيود المفروضة عليه (المادة 126).

يراقب المجلس الشعبي الوطني الحكومة حسب الإجراءات المبينة في الدستور وفي إطار القيود المتعلقة بذلك (خاصة المادتان 161، 162).

بإمكانه أن يصدر لائحة عن السياسة الخارجية (المادة 157).

يوافق على المعاهدات الدولية السياسية قبل قيام رئيس الجمهورية بالمصادقة عليها (المادة 158).

بإمكانه أن يجري تحقيقا حول أي قضية ذات مصلحة عامة إذا اقتضت الضرورة ذلك (المادة 188).

يراقب المؤسسات الاشتراكية (المادة 189).

يقر التعديل الدستوري الذي يبادر به رئيس الجمهورية (المادة 192).

3. العلاقة بين رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني

لقد درجت كتب القانون الدستوري على استعراض الاختصاصات التي يخولها الدستور لكل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، والإشارة إلى المواد التي تعبر عن التفوق المحتمل لكل منهما في موضعها من العرض الخاص بكل منهما. وقد لا يكون هذا الأسلوب أحسن طريق لإبراز العلاقة بين الهيئتين لأننا في هذه الحالة سنكتسب معلومات متفرقة ومنعزلا بعضها عن البعض الآخر، رغم تماثلها من حيث الدلالة السياسية والدستورية. ولذلك رأينا أن نتناول هذا الموضوع عن طريق الموازنة بين الهيئتين من زاوية قدرة كل منهما على التأثير في الأخرى.

عموما، يمكن تقييم قوة التأثير المتبادل بين مؤسستين من خلال قدرة إحداهما على التأثير في الأخرى عند بداية الوظائف، وعند نهايتها، وأثناء ممارسة هذه الوظائف. بعبارات أخرى، عند ولادة المؤسستين ووفاتهما من ناحية، وأثناء حياتهما وعملهما من ناحية أخرى.

أ. عند بداية الوظائف ونهايتها

ليس للمجلس أي تأثير في ما يتعلق بتعيين رئيس الجمهورية وإنهاء مهامه. فالرئيس منتخب، كما رأينا، بناء على اقتراح الحزب لمدة ست سنوات، أو خمس سنوات ابتداء من تعديل 7 جويلية 1979، قابلة للتجديد، ولا يتخلى عن منصبه إلا إذا توفي أو استقال بمحض إرادته. ويقتصر دور المجلس عندئذ على إثبات حالة الشغور النهائي في رئاسة الجمهورية. ويتولى في هذه الحالة رئيسه مهام رئيس الدولة لفترة انتقالية أقصاها 45 يوما. ولا يحق لهذا الرئيس بالنيابة أن يترشح لرئاسة الجمهورية، كما أنه لا يستطيع إدخال أي تعديل على تشكيل الحكومة. والملاحظ أن حالات الشغور النهائي في رئاسة الجمهورية عندنا محدودة جدا، بالمقارنة مع ما هو معروف في معظم الدساتير الغربية. في

الجزائر، لم ينص دستور 1976 في صيغته الأولى على شغور مؤقت[1] بسبب مرض خطير أو "مانع نهائي"، الأمر الذي استبعد ضرورة أي نقاش عام حول صحة الرئيس. وكما أن المجلس لا يجوز له أن يقول كلمته في تعيين رئيس الجمهورية، كذلك لا يحق له أن يتدخل في تعيين أعضاء الحكومة أو تحديد صلاحياتهم، و لا في تعيين نائب الرئيس أو الوزير الأول، في حالة منح هذين المنصبين. فهذه كلها اختصاصات شخصية للرئيس (المادتان 112 و113).

من الواضح إذاً أن الرئيس يتمتع باستقلال كامل عن المجلس عند بداية ولايته هو وولاية أعضاء الحكومة ونهاية وظائفهم. لكن العكس ليس صحيحا، إذ يمكن للرئيس أن يقترح "في ظروف خطيرة للغاية لا تسمح بإجراء انتخابات عادية" تمديد فترة نيابة المجلس الذي ينتخب في الظروف العادية لمدة خمس سنوات (المادة 129). ويقوم رئيس المجلس بإثبات هذه الوضعية. لكن "السلاح" القوي الذي يملكه رئيس الجمهورية للضغط على المجلس هو قدرته، بموجب الدستور، على حله "في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والدولة". وفي هذه الحالة "تنظم الانتخابات التشريعية الجديدة في ظرف ثلاثة أشهر" (المادة 163).

ب. أثناء ممارسة وظائفهما

ونعود من جديد إلى المجلس لنتعرف على الوسائل القانونية التي وضعها الدستور في متناوله من أجل مراقبة الهيئة التنفيذية أثناء تأدية وظائفها. والواقع أن الدستور لم يفرض أي قيد على سلطة البت التي يتمتع بها الرئيس، وليس باستطاعة المجلس أن يمارس أي ضغط عليه أثناء ممارستها. فالرئيس يمارس السلطات الواسعة والحاسمة التي رأيناها سابقا دون أي تدخل من المجلس. ولا يستطيع هذا الأخير أن يمارس تأثيرا فعليا إلا على الرئيس المؤقت، أي رئيس الدولة بالنيابة في فترة الشغور، حيث يشترط الدستور أن تنال التدابير التي يتخذها موافقة مسبقة من جانب المجلس. وهذا يعني أن المجلس لا يؤثر إلا على

[1] نظمت حالة الشغور بسبب المرض الخطير المزمن بموجب تعديل 7 جويلية 1979.

رئيس لا سلطة له، ذلك أن سلطات الرئيس المؤقت تقتصر في الواقع على تصريف الشئون العادية كممارسة السلطة التنظيمية والتشريع في ما بين الدورات البرلمانية وتعيين الموظفين، وغير ذلك. أما القرارات السياسية الحاسمة مثل تعديل الحكومة وتحديد صلاحيات أعضائها وحل المجلس وإجراء الاستفتاء وإصدار العفو وإلغاء العقوبات فهي محظورة عليه (المادة 118).

وقد نص الدستور على وسائل أخرى لممارسة الرقابة البرلمانية ولكنها قُيدت بأحكام قلصت من فاعليتها إلى حد بعيد. تتمثل هذه الوسائل في استجواب الحكومة وتوجيه الأسئلة الكتابية إليها، وحق اللجان البرلمانية في الاستماع إلى أعضاء الحكومة، وحق المجلس في "إبداء رأيه" بالتصويت، عند الاقتضاء، على لائحة حول السياسة الخارجية، ثم إمكانية إنشاء لجنة برلمانية لإجراء تحقيق حول أي مسألة ذات أهمية عامة. تنص الفقرة الأولى من المادة 161 على أنه "يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة حول قضايا الساعة". وتنص المادة 149 من النظام الداخلي للمجلس على أن الاستجواب يؤدي إلى رد من الحكومة، مما يستبعد أي نقاش حوله، وأنه لا يمكن عرض أي لائحة على المجلس بهذه المناسبة . وتضيف المادة 150 من النظام الداخلي قيدا آخر على استخدام هذه الوسيلة، مؤكدة أنه "يجوز للمكتب أن يقرر عدم الرد على طلب استجواب إذا اتضح له أن الطلب لا يتعلق بمشكلة ذات أهمية عامة". وتنص المادة 162 بأنه "يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا، كتابة فقط، أي سؤال إلى أي عضو من الحكومة، وينبغي لهذا العضو أن يجيب كتابة في ظرف خمسة عشر يوما".

ونسجل كذلك تفاوتا لصالح الحكومة في ما يتعلق بحق اللجان البرلمانية في الاستماع إلى الوزراء. تقول الفقرة الثانية من المادة 161 إنه "يمكن للجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع إلى أعضاء الحكومة"، ولكن النظام الداخلي أوضح أنه يحق لأعضاء الحكومة أن يتحدثوا إلى اللجان متى شاءوا، شخصيا أو بواسطة معاونيهم. أما اللجان فهي مضطرة، إن أرادت الاستماع إلى وزير من

الوزراء، أن ترسل طلبها إلى الحكومة بواسطة رئيس المجلس (المادة 79 من النظام الداخلي). وليس ثمة ما يلزم الحكومة بالنزول عند هذه الرغبة في أجل محدد. ويبقى شكل أخير من أشكال الرقابة البرلمانية، نجده في المادة 157 القائلة بأنه "يمكن للمجلس الشعبي الوطني، بطلب من رئيس الجمهورية أو من رئيسه، أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية. ويمكن، عند الاقتضاء، أن تفضي هذه المناقشة إلى إصدار لائحة من المجلس الشعبي الوطني تبلغ بواسطة رئيسه إلى رئيس الجمهورية". فالمجلس يستطيع إذاً إبداء رأيه في السياسة الخارجية التي تقررها الحكومة. وقد استخدم هذا الإجراء مرة واحدة، يوم 16 نوفمبر 1977، بمناسبة النزاع حول الصحراء الغربية. لكن الهدف من هذه المادة الدستورية يبدو أنه ليس تزويد المجلس بوسيلة من وسائل الرقابة بل تمكين رئيس الجمهورية من البرهنة للعالم بأن سياسته تحظى بدعم سائر المؤسسات القائمة في البلاد.

أما التحقيقات التي تنص المادة 188 على إمكانية إجرائها بواسطة لجنة ينشئها المجلس، بناء على طلب عشرين نائبا، فلا يمكن إعلان النتائج التي تنتهي إليها إلا في تقرير "سري" تقوم اللجنة بإعداده و"يبلغ للحكومة". ولا يجوز للمجلس أن يعمد إلى نشره إلا بعد مراجعة الحكومة (المواد 142 ــ 144 من النظام الداخلي). من الواضح إذاً أن قدرة المجلس على عرقلة رئيس الجمهورية أثناء تأدية وظائفه توشك أن تكون منعدمة، ولو أراد المجلس تغيير وضعية هذه العلاقة محاولا أن يضاعف سلطاته بواسطة تعديل الدستور لما استطاع ذلك لأن مبادرة التعديل حق لرئيس الجمهورية وحده، بموجب المادة 191 التي مؤداها أن "لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور في نطاق الأحكام الواردة في هذا الفصل".

تكلمنا في الفقرات السابقة عن التقنيات التي وضعها الدستور تحت تصرف المجلس من أجل الضغط على السلطة التنفيذية، وتبين لنا أنها محدودة العدد والفاعلية. ونواصل عرضنا بقراءة النص الدستوري للتعرف على ما للرئيس من "أسلحة" قانونية في مواجهة "السلطة التشريعية". ما من شك في أن

المجلس يتمتع، حسب الدستور، بسلطة البت أثناء ممارسة وظيفته الأساسية، أي الوظيفة التشريعية. طبقا للمادة 126 "يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني. للمجلس الشعبي الوطني، في نطاق اختصاصاته، سلطة التشريع بكامل السيادة. يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين ويصوت عليها". ولكن لا يختلف اثنان في أن ممارسة هذه السلطة قد حصرت في نطاق ضيق وأخضعت لقيود دستورية صارمة. إذ يمكن للرئيس أن يوقف عمل المجلس، بناء على تقديره الخاص، في فترة الحالة الاستثنائية التي يقررها في حال خطر وشيك الوقوع على مؤسسات البلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها (المادة 120). وتتوقف هذه السلطة التشريعية في ما بين الدورات البرلمانية أيضا. وفي هذه الفترات تنقلب الأدوار وتغدو سلطة التشريع حقا دستوريا لرئيس الجمهورية، بموجب المادة 153 التي تمنحه حق التشريع "عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة". دستوريا، يجوز للمجلس إذاً أن يوافق عليها أو يرفضها. لكن الواقع أن احتمال رفضها ضئيل جدا لأن العمل بها يكون قد بدأ قبل انعقاد "الدورة المقبلة"، ولأن المادة 155 من النظام الداخلي تقضي بإدراجها في جدول الأعمال دون عرضها على اللجان البرلمانية لإجراء نقاش مسبق حولها. وإذا علمنا أن المجلس يجتمع في دورتين عاديتين لا يمكن أن تزيد مدتهما عن ستة أشهر في السنة (المادة 146)، وأنه لابد من موافقة ثلثي النواب لعقد دورات طارئة، أدركنا الأهمية الكمية التي يمكن أن يكتسبها التشريع الحكومي.

وحتى أثناء الدورات العادية يمكن للرئيس أن يعرقل المجلس بممارسة سلطة المنع التي يخوله إياها الدستور طبقا للمادة 155 التي تنص على أن "لرئيس الجمهورية سلطة طلب إجراء مداولة ثانية حول قانون تم التصويت عليه، وذلك في ظرف ثلاثين يوما من تاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني". فالقيد الوحيد الذي تخضع له سلطة المنع هذه هو استخدامها في ظرف ثلاثين يوما من تاريخ إقرار القانون.

يضاف إلى ما سبق أن اقتراحات القوانين غير قابلة للنقاش إلا إذا قدمها عشرون نائبا (المادة 148)، وأنه "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، يكون مساويا على الأقل للمبالغ المقترح تغييرها" (المادة 149). أما مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة فهي عادة "أهم" من الناحية السياسية وأفضل إعدادا من الناحية الشكلية. ويحق للحكومة بموجب المادة 131 من النظام الداخلي أن تطلب من اجتماع رؤساء اللجان إجراء التصويت على اقتراح قانون أو مشروع قانون دون مناقشة. ثم إن باستطاعة الرئيس أن يقوم "بتحييد "المجلس تحييدا كاملا عن طريق "استفتاء الشعب في القضايا ذات الأهمية الوطنية" (المادة 111، الفقرة 14). وبهذا يتضح أن المجلس خاضع، في المجال الخاص به وهو سلطة التشريع، لتأثير شديد من جانب الرئيس.

بقي أن نلاحظ في هذا المقام أن دستور 1976 لا يتضمن الآليات الرقابية التي يمكن أن تؤدي إلى سقوط الحكومة. في هذا الدستور، ليست الحكومة مسئولة أمام المجلس. ولا يمكن أن يكون الأمر غير ذلك في إطار أحادية السلطة التنفيذية. فرئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة ومسئولية هذا الأخير أمام المجلس معناها مسئولية رئيس الجمهورية. وهذا طبعا غير ممكن إلا إذا أراد الدستور إدراج أحكام لا علاقة لها بتاتا بالواقع، كما فعل دستور 1963 الذي جعل، كما رأينا، رئيس الحكومة، ورئيس الجمهورية في الوقت نفسه، مسئولا أمام مجلس من غير سلطة.

المبحث الثاني : مكانة المؤسستين التشريعية والتنفيذية في النظام

1. المجلس الشعبي الوطني

أ. العلاقة بين المؤسسة التشريعية والحزب

كان المجلس الشعبي الوطني تابعا للحزب. فهذا الأخير وهو صاحب الاختصاص في الترشيح لا يسمح بالطبع لغير مؤيد له أن يصل إلى المجلس. وداخل المجلس، كانت قيادة المؤسسة التشريعية بين أيدي أعضاء من قيادة الحزب. قيادة المجلس الشعبي الوطني تضم رئيس المجلس وأعضاء المكتب ورؤساء اللجان البرلمانية الدائمة. دستوريا، "ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية" (المادة 142). بالنسبة إلى أعضاء المكتب، ينتخب نواب الرئيس لمدة سنة ويمكن إعادة انتخابهم (المادة 54 من النظام الداخلي). في ما يخص رؤساء اللجان، "يستدعي رئيس المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة بمجرد تشكيلها لتنتخب مكتبها الخاص الذي يتألف من رئيس ونائب رئيس ومقرر" (المادة 68 من النظام الداخلي).

حسب الدستور والنظام الداخلي إذاً، تنتخب قيادة المجلس الشعبي الوطني (الرئيس ونوابه، ورؤساء اللجان الدائمة) من بين أعضاء المجلس ومن قبل أعضائه، كل النواب يشاركون في التصويت لانتخاب الرئيس وأعضاء المكتب، وأعضاء اللجنة المعنية فقط بالنسبة إلى انتخاب رئيسها. في الواقع، هذه المناصب القيادية في المجلس كانت تمنح باستمرار لأعضاء من قيادة الحزب. ابتداء من المؤتمر الخامس (ديسمبر 1983) تقرر بموجب المادة 98 من قانونه الأساسي أن يكون أعضاء مكتب المجلس ورؤساء اللجان الدائمة أعضاء في اللجنة المركزية ويحتفظون بالعضوية فيها طيلة بقائهم في المناصب البرلمانية التي أدت إلى التحاقهم بها. ولكن قبل ذلك، ومنذ الفترة التشريعية الأولى، أسندت تلك المناصب لأعضاء قياديين في الحزب. فقد تمت تزكية رابح بيطاط رئيسا

للمجلس بناء على توصية من الحزب[1] ولائحة قدمتها مجموعة من النواب. وبعد وضع النظام الداخلي الذي نص على انتخاب أربعة نواب للرئيس (المادتان 53 و54) قدمت قائمة بأسماء مجموعة من النواب جددوا ثقتهم في رئيس المجلس لكي يتولى اقتراح مرشحين لمناصب نيابة الرئيس، فاقترح محمود غتر والعياشي ياكر وجلول ملايكة وعمار شيبان، وقام الأعضاء بتزكيتهم عن طريق تصويت برفع اليد. وبالطريقة نفسها عُين رؤساء اللجان الدائمة من الأعضاء القياديين في الحزب. في الفترتين التشريعيتين التاليتين لم يتبدل أسلوب تعيين قيادة المجلس. كان التعيين في تلك المناصب ذا أهمية في نظر قيادة الحزب لأن أعضاء قيادة المجلس يكتسبون كما رأينا حق العضوية في اللجنة المركزية. وهكذا يكون المجلس الشعبي الوطني خاضعا لتأطير شديد من قيادة الحزب بواسطة قادة هذا المجلس، الأعضاء القياديين في الحزب أيضا.

وهؤلاء الأعضاء القياديون في الحزب وفي المجلس معا تزداد تبعيتهم للحزب وحرصهم على تنفيذ توجهاته داخل المجلس لأن بقاءهم في قيادة الحزب مرتبط ببقائهم في رئاسة الهياكل التشريعية وبالتالي برضى القيادة الحزبية عنهم وقبولها ببقائهم في تلك المناصب. إنها حلقة مغلقة فعلا، جميع عناصرها تدور في نفس الاتجاه ولنفس الأسباب. الانتماء إلى قيادة الحزب بالنسبة إلى هؤلاء يكون بمثابة مكافأة عن رئاسة هياكل المجلس، والتقيد بتعليمات القيادة شرط للاحتفاظ بتلك المناصب. فضلا عن دافع الرغبة في الاحتفاظ بالمنصب (الحزبي والبرلماني القيادي معا) هناك وحدة التصور بين قياديي حزب واحد. فالأعضاء القياديون الحزبيون في المجلس تكون تصوراتهم ورؤاهم بالضرورة مماثلة لتصورات قيادة الحزب ورؤاها.

فالمجلس شبيه إذاً بأي جهاز من الأجهزة الحزبية، يتكون من "قاعدة" و"قمة". القاعدة تتألف من النواب الملزمين، بوصفهم مناضلين وبموجب القانون

[1] الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 1، للفترة التشريعية الأولى (1977 - 1982).

الأساسي للحزب[1]، باحترام الخط السياسي للحزب، والقمة تضم أعضاء قياديين في الحزب لابد أن يكون انشغالهم أثناء العمل تنفيذ توجيهات الحزب وقمع كل مبادرة مخالفة يمكن أن تظهر على مستوى الأعضاء الآخرين. ثم إن الأعضاء القياديين عندما يتحدثون إلى زملائهم في المجلس يكون حديثهم مسموعا ومؤثرا لأنهم يملكون الشروط اللازمة لذلك. فهم أعضاء في قيادة الحزب، وبالتالي يكون لهم نفوذ ووزن في نظر النواب، وللسبب نفسه، يعني العضوية في قيادة الحزب، هم يملكون المعلومات ومطلعون على خيارات الحزب أكثر من الآخرين بفضل المشاركة في اجتماعات هيئاته القيادية.

ب. المحتوى الاجتماعي - المهني للمجلس

من مطالعة نتائج الانتخابات التشريعية التي جرت يوم 25 فيفري 1977 نسجل الملاحظات الآتية :

ـ من حيث النتائج المحققة (نسبة المنتخبين إلى المرشحين)، نجد في المقدمة الإطارات العليا للدولة التي حققت انتصارا ساحقا على جميع الفئات (25 منتخبا من ضمن 28 مرشحا)، يأتي في المرتبة الثانية أعضاء الجهاز المركزي للحزب (28 منتخبا من 62 مرشحا) وأعضاء القسمات (4 منتخبين من 8 مرشحين) وأعضاء المجالس المحلية (13 منتخبا من 27 مرشحا)، وفي المرتبة التالية نجد الموظفين (61 منتخبا من 174 مرشحا) والمعلمين (65 منتخبا من 197 مرشحا)[2].

- شكل موظفو الحزب والدولة الأغلبية العظمى من المرشحين، والأغلبية الساحقة من المنتخبين، إذ بلغت نسبتهم 74 % من المرشحين و85 % من

---

[1] المادة 23 من القانون الأساسي للحزب : "يجب على المناضل أن يحترم القانون الأساسي للحزب ونظامه الداخلي، وأن يتقيد في كل الظروف بالخط السياسي الذي حدده الميثاق الوطني وأن يعمل بدون هوادة على دعم وحدة القيادة السياسية للبلاد".

[2] أخذت هذه الأرقام من :

J. Leca et J. C. Vatin, « Le système politique algérien, 1976-1978 », *AAN*, 1977, pp. 37-38.

المنتخبين[1]. هناك إذاً تفوق واضح في المجلس لصالح أجراء الدولة، علما بأن الأغلبية الساحقة من هؤلاء الأجراء كانوا "عمالا" بالمفهوم الجزائري العام.

- فئة المعلمين كانت حاضرة في هذا المجلس بقوة، حيث بلغت نسبتهم ثلث الفئة المهيمنة السابقة (موظفو الحزب والدولة). ولكن عدد المعلمين المنتخبين بالمقارنة مع المرشحين (65 منتخبا من 197 مرشحا) كان أقل مما هو عليه الأمر بالنسبة إلى الموظفين (61 منتخبا من 174 مرشحا).

- الفئات العاملة خارج قطاع الدولة، والتي تضم عادة من يطلق عليهم في الجزائر تعبير "البرجوازية" التي تضم في هذه الحالة التجار وأعضاء المهن الحرة من أطباء ومهندسين، هذه الفئات حرمت من التمثيل حرمانا شبه تام : كان من التجار 4 مرشحين انتخب منهم اثنان، ومن المهندسين 8 مرشحين انتخب 4 منهم، ومرشحان من الأطباء لم ينتخب منهما أحد.

- الطبقة العاملة "مثّلها" عدد قليل جدا من موظفي الاتحاد العام للعمال الجزائريين. على المستوى المحلي لهذا الاتحاد، ترشح 6 لم ينتخب منهم أحد، وترشح على المستوى المركزي، من فئة الأعضاء الدائمين، 16 انتخب منهم خمسة مرشحين. هذا على افتراض أن موظفي الاتحاد العام للعمال الجزائريين كانوا يمثلون الطبقة العاملة. وكذلك "مثل" طبقة الفلاحين عدد قليل جدا من أعضاء الاتحاد العام للفلاحين الجزائريين الذي قدم على المستوى المحلي، من الأعضاء غير الدائمين، 19 مرشحا انتخب واحد منهم، ومرشحا واحدا من الجهاز المركزي لم يسعفه الحظ في الوصول إلى المجلس. بصدد الحديث عن فئات العمال والفلاحين نسجل إذاً تناقضا مع المادة الثامنة من الدستور التي قضت بأن "تمثل المجالس الشعبية المنتخبة، بحكم محتواها البشري، القوى الاجتماعية للثورة... تتكون الأغلبية، ضمن المجالس الشعبية المنتخبة، من العمال والفلاحين". هناك طبعا الفقرة الأخيرة من هذه المادة : "يعتبر عاملا كل

[1] نفس المكان.

شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري..."، والتي تضع تعريفا واسعا لمفهوم العامل في الجزائر، يصبح بمقتضاه عمالاً كلُّ أجراء الدولة، بما في ذلك مختلف فئات الموظفين. ولكن الحديث عن "العمال والفلاحين" جنباً إلى جنب يفهم منه أن المقصود هو طبقة العمال اليدويين، وهو ما يجعل المضمون البشري للمجلس مناقضا لما قرره الدستور.

- كان عدد النساء ضعيفا أثناء الترشيح وفي المجلس. ترشحت 5 نساء من الاتحاد الوطني للنساء الجزائريات، انتخبت واحدة منهن، و12 من مديرات المدارس لم تنتخب أي واحدة منهن، و8 معلمات انتخبت اثنتان منهن. في المجموع بالنسبة إلى النساء، 9 منتخبات من ضمن 39 مرشحة، انتخبت 4 منهن في العاصمة.

- مهما كانت الظروف التي جرت فيها الانتخابات وبغض النظر عن كل التحفظات المتعلقة بنزاهة العملية، يبدو أن الناخبين لم يكتفوا بتزكية المرشحين الذين قدموا إليهم حسب الترتيب الوارد في القوائم، بل عبروا عن احتجاجهم خاصة في ما يتعلق بترتيب المرشحين. في الواقع، من ضمن 160 قائمة (واحدة لكل دائرة)، لم ينتخب المرشحون المصنفون في رأس القائمة إلا 52 مرة، منها 15 مرة في مرتبة متأخرة عن مرتبتهم في قائمة الترشيح، وانهزموا 100 مرة، يعني أن 100 مرشح كانوا في المرتبة الأولى ولم ينتخبوا[1]. نسجل كذلك أن الوزراء الستة المرشحين[2] انتخبوا كلهم، وأن أعضاء الجيش الوطني الشعبي المرشحين قد انتخبوا ماعدا اثنين منهم (6 منتخبين من 8 مرشحين).

إجمالا إذاً، تميزت تشكيلة المجلس الشعبي الوطني الأول (1977 ــ 1982) هيمنة الموظفين وإطارات الحزب والدولة، وهو مجلس مغلق دون العمال

---

[1] للاطلاع على ترتيب المرشحين قبل الانتخاب وبعده، يراجع :

AAN, 1977, p. 477.

[2] الوزراء الستة هم رابح بيطاط، وزير النقل سابقا، الذي صار رئيسا للمجلس، وعبد المالك تمام، وزير المالية، والعياشي ياكر، وزير التجارة الذي صار النائب الثاني لرئيس المجلس، ومحمود غنز، وزير المجاهدين، صار النائب الأول لرئيس المجلس، وزعيبط، وزير البناء والأشغال العامة، وأحمد فاضل، وزير الشباب والرياضة.

والفلاحين، يتكون من رجال شبان نسبيا (متوسط العمر 40 سنة). 60 نائبا من 261 يقل عمرهم عن 35 سنة. فالعمال والفلاحون الجزائريون قد فضلوا إذاً، حسب هذه النتائج وبالقدر الذي تكون فيه هذه الأرقام معبرة عن اختيار المواطنين، حملة الشهادات وموظفي الدولة من معلمين وموظفين وإداريين وإطارات في الشركات الوطنية على سائر الفئات الاجتماعية الأخرى ولاسيما المرشحين المنتمين إلى فئاتهم هم بالذات، من عمال وفلاحين.

عن الأسباب الكامنة من وراء ذلك الاختيار قدمت تفسيرات. حسب جون لوكا وجون كلود فاتان مثلا، "رؤية الناخب لممثله ولما ينتظره منه تتوقف على الموقع التأسيسي للنيابة"[1]. في هذا المنظور يبدو أن الناخب الجزائري كان على وعي بأن المجلس مصدر لتجنيد مسئولين سياسيين من الدرجة الثانية وأن دوره يتمثل في تنفيذ اختيارات أُعدت سلفا في دوائر سياسية أخرى، ولذلك فهو يعتقد أنه من الأفضل انتخاب أشخاص مؤهلين لشغل هذا المكان وباستطاعتهم أن يلعبوا ذلك الدور بفضل مواقعهم داخل النظام البيروقراطي وجهاز الحزب والمنظمات الوطنية. مهما تكن قيمة هذا التحليل، وخاصة من ناحية وعي المواطن الجزائري وتصوره عن الموقع التأسيسي للمجلس، نعتقد أن صفة "المؤهل لشغل المنصب" كانت مهمة في اختيار الناخب، والمؤهل في رأيه هو صاحب الكفاءة والنفوذ، اعتقادا منه ـ وهذا صحيح في الواقع ـ أن قدرة النائب المقبل على انتزاع شيء مّا من المركز لصالح منطقته تتوقف على كفاءته ومهارته ووزنه السياسي، أي نفوذه وعلاقاته في المركز. يبقى أنه من الصعب تحديد دوافع الاختيار الذي يقوم به الناخب الجزائري في ذلك الوقت لأسباب متعددة منها انعدام حملة انتخابية حقيقية تسمح للناخبين بمعرفة المرشحين. في انتخابات الأحادية كان المرشحون في غالب الأحيان مجهولين لدى الناخبين الذين كان عليهم أن يجمعوا ما استطاعوا من معلومات بشأنهم، تتعلق بالسن والمهنة ومكان الإقامة والصفات الشخصية...الخ.

[1] J. Leca et J. C. Vatin, «Le système politique algérien, 1976-1978», in *AAN*, 1977, p. 39.

يوم 26 مارس 1977 افتتحت الدورة الأولى للمجلس. قبل بداية الأشغال كان لابد من انتخاب هياكله القيادية. من أجل ذلك، وبناء على "اقتراح من الحزب"، انتخب السيد رابح بيطاط، القائد الوطني والعضو القيادي في الحزب، رئيسا للمجلس، وبعد وضع النظام الداخلي[1] الذي نص على انتخاب أربعة نواب لرئيس المجلس، انتخب السادة محمود غتر والعياشي ياكر وجلول ملايكة وعمار شيبان نوابا للرئيس رابح بيطاط.

في نهاية الفترة التشريعية التي كانت مدتها 5 سنوات طبقا لأحكام دستور 1976، جدد المجلس الأول المنتخب بتاريخ 25 فيفريي 1977 يوم 5 مارس 1982. يبدو أن دور الحزب في اختيار المرشحين كان هذه المرة أكبر من دوره في 1977. فقد تمت العملية في القسمات على مستوى البلديات، ثم المحافظات على الصعيد الولائي، وأخيرا على المستوى المركزي حيث كان المكتب السياسي صاحب الاختصاص لوضع القوائم النهائية في آخر المطاف. من ضمن 000 17 مرشح[2] للترشيح تم اختيار 843 شخصا (ثلاثة أضعاف المقاعد المتاحة). كان التركيز هذه المرة، بخصوص مقاييس الاختيار، على "القدرة" و"الكفاءة" من دون الالتزام.

يوم 13 مارس 1982 اجتمع المجلس في جلسته الافتتاحية وجدد انتخاب رابح بيطاط رئيسا له.

وانتخب المجلس الشعبي الوطني الثالث والأخير في زمن الأحادية يوم 26 فيفري 1987 وخصص له 295 مقعدا، تقدم لطلبها ثلاثة أضعاف العدد من المرشحين، قام الحزب باختيارهم. ترشح 132 نائبا لتجديد ولايتهم، انتخب منهم 62 للفترة الجديدة. انخفض معدل السن لنواب هذه المجلس. ويوم 3 مارس أعيد انتخاب رابح بيطاط رئيسا للمكتب ولمجلس الفترة التشريعية الثالثة.

---

[1] قانون 15 أوت 1977، صدر بالجريدة الرسمية، عدد 68 المؤرخ في 4 سبتمبر 1977.

[2] توجد الأرقام المتعلقة بهذه الانتخابات في :

AAN, 1982, pp. 50 et sui.

ج. مكانة النائب في النظام السياسي المركزي والمحلي

قرر دستور 1976 سلسلة طويلة من الأحكام التي هي بمثابة ضمانات قانونية وسياسية للنواب وللمجلس، لو توقفنا عندها لاعتقدنا أن المجلس الشعبي الوطني كيان سياسي واجتماعي قوي لأن الغرض من تلك الضمانات في سائر الدساتير التي تقررها هو إضفاء شخصية سياسية وقانونية متميزة على أعضاء المؤسسة المستفيدة، ومن ثم للمؤسسة ككل. دستور 1976 اندرج إذاً ضمن هذا التقليد القاضي بتوفير ضمانات للمؤسسة التشريعية لكي ترقى إلى مرتبة السلطة ذات الوزن في النظام السياسي. في هذا الصدد، قرر الدستور أن المجلس هو الذي يثبت صحة انتخاب أعضائه (المادة 131) ويسقط نيابة عضو فقد شرطا من شروط قابلية الانتخاب (المادة 134)، ويقوم بعزله إذا خان الشعب أو اقترف عملا لا يليق بوظيفته (المادة 135). يتمتع كل أعضاء المجلس بالحصانات البرلمانية (المواد من 137 إلى 139). للمجلس مقر غير قابل للانتهاك، وله رئيس، ونواب رئيس ولجان دائمة. وهناك حالات التنافي التي ترمي، في جملة أمور أخرى، إلى ضمان استقلالية الأعضاء وبالتالي تعزيز المجلس ككل. فلا يمكن الجمع بين النيابة في المجلس الشعبي الوطني والانتماء إلى مجلس محلي (المادة 4 من قانون النائب)[1] أو شغل مواقع مسئولية هامة في الإدارة والمؤسسات الاشتراكية والمؤسسات العمومية داخل دائرة النائب الانتخابية[2]، كما أنه لا يمكن أيضا للنائب أن يقوم بأي عمل مأجور. فلقد قررت المادة 38 من الدستور أن "تتاح المسئولية في الدولة للمواطنين الذين... لا يتعاطون، بصفة مباشرة أو عن طريق وسطاء، أي نشاط يدر عليهم مالا".

فالمجلس الشعبي الوطني يملك إذاً المقومات الظاهرة للبرلمان، لكن الدستور بمجرد انتقاله إلى المضمون، يعني إلى دور المجلس ومركزه السياسي والتأسيسي،

---

[1] قانون 9 جانفي 1979، المتضمن قانون النائب.

[2] المادة 5 من قانون النائب، ويستثنى من حالات التنافي هذه وظائف أساتذة التعليم العالي ومديري البحث العلمي (المادة 6 من قانون النائب).

نراه وقد جرده من خصائص السلطة التشريعية وجعله شبيها إلى حد كبير بإدارات الدولة. يتجلى ذلك في الدور المسند إلى النائب على المستوى المركزي، وعلى المستوى المحلي، وفي مفهوم النيابة في نظام الحزب الواحد الجزائري وغير الجزائري بوجه عام.

تنص المادة 132 من الدستور على أن "النيابة في المجلس الشعبي الوطني ذات طابع وطني". النظرة الأولى توحي بأن هذه المادة تدعم موقع النائب. في الواقع ليس الأمر كذلك. النيابة في المجلس الشعبي الوطني ذات طابع وطني، معناه أن وظيفة النائب الدفاع عن مصالح الأمة بكاملها. إلى الآن، هذا هو دور النائب في الأنظمة الديموقراطية. لكن في الجزائر لم توضع هذه المادة لدعم مكانة النائب، بل لتقييده. تمثيل النائب للأمة بأسرها يعني أن دوره هو الدفاع عن الصالح العام للأمة والوطن، لكنه دفاع عن صالح عام محدد سلفا. فليس النائب هو الذي يحدد المصلحة الوطنية من خلال عمل التقنين الذي يقوم به، بل يعبر عن مصلحة وطنية حددها "السلطة الثورية". وقد كان ذلك بصريح العبارة في مختلف النصوص الرسمية. فنحن نقرأ مثلا في التعليمة الرئاسية التي وجهت بتاريخ 30 ديسمبر 1976 إلى الهيئات الحزبية والجيش والولاة : "نظرا لأهمية الدور الذي يضطلع به المجلس الشعبي الوطني الذي يمارس الوظيفة التشريعية بكامل السيادة، والمهمة الأساسية التي خولت له في ما يتعلق بالدفاع عن الثورة الاشتراكية وتعزيزها، مستلهما في ذلك مبادئ الميثاق الوطني الذي سيقوم بتطبيقه من خلال عمله التشريعي، لابد أن يتسم اختيار المرشحين بالصرامة..."[1]. واضح من هذه الصياغة أن دفاع النائب عن الصالح العام وتمثيل الوطن والأمة معناهما تنفيذ الاختيارات والتوجهات التي تضمنها الميثاق الوطني وحددها "السلطة الثورية".

وفي المادة المذكورة (النيابة ذات طابع وطني) مضمون مقيد للنائب. فهي تحرّم عليه توظيف المشاكل المحلية لتنمية وزنه السياسي على الصعيد الوطني. النيابة

[1] تعليمة 30 ديسمبر 1976.

وطنية : هناك تحذير للنائب من التركيز على مشاكل منطقته لأنه لا يمثل ولايته وإنما الوطن، مثل العضو في المجلس الشعبي الولائي الذي يمثل الولاية وليس دائرته، وعضو المجلس الشعبي البلدي الذي يمثل البلدية وليس الحي الذي يقيم به أو الدشرة التي ينتمي إليها. ولذلك كانت الحملات الانتخابية تتم تحت رقابة مشددة من الوالي ومحافظ الحزب وممثل السلطة المركزية. كان الغرض الرسمي من تلك الرقابة منع النائب من التركيز على مشاكل منطقته، وتفادي الحديث عن شخصه بدعوى محاربة الجهوية والمحسوبية. إلا أن الهدف في الواقع كان منع النائب من الظهور بصورة الممثل للسكان لدى السلطة المركزية. على العكس من ذلك، كان المطلوب منه أن يقوم بدور المبعوث والناطق باسم السلطة المركزية لدى السكان، يشرح اختياراتها وبرامجها، ويعد بالعمل على حسن تطبيقها.

دور النائب في النظام السياسي المحلي حددته بصورة أدق المادة 150 من الدستور : "يجوز للمجالس الشعبية البلدية وللمجالس الشعبية للولايات أن ترفع التماسا إلى الحكومة التي يعود إليها النظر لصياغته في مشروع قانون". واضح من هذه المادة أن دور النائب ليس تمثيل الجماعات المحلية لدى السلطة المركزية ولا القيام بدور الوسيط بين المركز والمجتمع المحلي. يجوز للمجالس المحلية أن تعبر عن رغباتها لدى السلطة المركزية، ولكن الدستور يحرم عليها أن تسند إلى النائب مهمة "تبليغ الرسالة"، أي نقل مطالب القاعدة إلى القمة. هذه العملية لابد أن تتم من خلال القنوات السياسية ـ الإدارية الموجودة في كل ولاية، وهي اللجان السياسية الولائية التي تضم الوالي وقائد القطاع العسكري والمحافظ الوطني للحزب. يمكن للنائب أن يشارك في العملية ولكن ضمن هذه اللجان، بجانب الأعضاء المذكورين، أي بجانب أعضاء يفوقونه وزناً وسلطةً ونفوذاً. سيكون الأمر مختلفا بالنسبة إلى النائب لو كلف دور الوساطة بين السكان والسلطة المركزية. معنى ذلك أن النيابة في ذاتها لا تجلب لصاحبها موارد سياسية خاصة، ولا تكسبه وزنا سياسيا مهما. فهو لا يمثل الناخبين، ولا يشارك في التعبير عن رغباتهم إلا من خلال إطار يحتل ضمنه موقعا ثانويا.

هناك اختلاف كبير بين مكانة النائب في النظام الجزائري ومكانته في الديموقراطية الغربية. في هذه الأخيرة، قد لا يكون للنائب أي وزن قبل انتخابه، إلا أنه بمجرد فوزه يكتسب ثقلا على المستوى المحلي والمركزي معا. على المستوى المحلي لأنه يستطيع أن يقدم شيئا لمنطقته، ويدافع بحرارة عن مشاكلها ويحاول إقناع السلطة المركزية بتحقيق مطالبها من خلال العمل التشريعي الذي يساهم فيه، وكل ذلك بإرادة وإصرار على الإنجاز وتحقيق النتائج لأن ما يقوم به سيحسب له أو عليه بمناسبة الانتخابات المقبلة. وهو يتمتع بوزن لدى السلطة المركزية، يعني السلطة التنفيذية، لأنه عنصر في مجموعة نواب بوسعهم أن يفرضوا على الحكومة اختيارات وصيغة معينة للصالح العام من خلال ما يضعونه من نصوص تشريعية.

في الجزائر لا شيء من هذا القبيل. وزن النائب على المستوى المحلي والمركزي يتوقف على موقعه قبل الانتخاب. فإذا كان ذا وزن قبل انتخابه احتفظ بوزنه بعده، والذي لا يكون له وزن في البداية، لا يتحسن موقعه بعد دخول المجلس، ويظل من دون ثقل، تابعا للجهة التي منحته النيابة. وليس هذا فقط، بل إن بعض النواب يكونون في وضع سيئ بعد انتخابهم مباشرة. ينطبق ذلك بنوع خاص على النواب المرشحين (والمنتخبين)، كما كان يحدث في حالات كثيرة، في دوائر لم يكونوا مقيمين بها[1] أو كان قد طرأ على علاقاتهم فيها شيء من الفتور بسبب ابتعادهم عنها لمدة طويلة.

في الواقع، يبين النظر في حالات النواب من ذوي الوزن السياسي في دوائرهم أنهم مدينون في ذلك إلى عوامل أخرى غير النيابة في المجلس، كأن يكون للنائب نفوذ في الإدارة أو تأييدات في الجيش أو الحزب. ولذلك لوحظ

[1] اشترطت التعليمة الرئاسية الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر حول الانتخابات أن تكون الأغلبية الكبرى من المرشحين من القيمين بالدوائر التي رشحوا فيها، ولكن هذا الشرط لم يحترم إذ عين العديد من الموظفين السامين المقيمين بالعاصمة نوابا لدوائر مجاورة لمدينة الجزائر، وعينت لتمثيل دوائر في شرق البلاد أو غربها، شخصيات سياسية معروفة أصلها من تلك الدوائر لكنها مقيمة بالعاصمة.

أن بعض النواب كانوا يحاولون الاحتفاظ بمناصبهم السابقة رغم حالات التنافي التي تفرض عليهم أن يتخلوا عنها. وفي هذا المعنى أيضا ينبغي فهم الحكم الذي حرّم على النائب أن ينتمي إلى أي مجلس شعبي آخر. كان الهدف هو الحيلولة دون ظهور فئة من المنتخبين على المستوى الوطني يقومون بحكم انتمائهم إلى المجالس المحلية بطرح مشاكل مناطقهم في البرلمان ومحاولة القيام بتمثيل مصالحها في المجلس والدفاع عن مشاكلها أمام السلطة المركزية. هناك إذاً نائب لا يمثل أحدا، ينفذ اختيارات محددة سلفا، إذاً "نائب إداري"، إن جاز الجمع بين هذين اللفظين النقيضين. في الجزائر، عضو المجلس الشعبي الوطني نائب بالاسم فقط. في حقيقته هو عبارة عن موظف، موظف من فئة خاصة.

يقود هذا إلى الحديث عن مفهوم النيابة السياسية. في نظرية الحكم بواسطة الحزب الواحد في الجزائر، ممثلو الشعب الحقيقيون هم أعضاء الحزب، وبخاصة هيئاته القيادية التي نجد في مقدمتها رئيس الجمهورية. عمل هؤلاء الممثّلين ينسب إلى الشعب بكامله، أي أنه يعتبر تجسيدا لإرادة الشعب، ومن ثم فهو ملزم له ويجب أن يكون شرعيا في نظره. وهؤلاء الممثلون مستقلون قانونيا عن الممثّلين، فلا يجوز للأخيرين عزل الأولين. وتتمثل مهمة هؤلاء الممثلين في التعبير عن المصالح القائمة في المجتمع والقيام بغربلتها وصياغتها في صورة مصالح عامة يعبر عنها بخطاب وشعارات ويجسد بعضها بتوجهات واختيارات تؤدي إلى تشريعات نافذة. وتلك في الواقع خصائص النيابة السياسية في النظرية القانونية الاجتماعية. لكن يسجل غياب سمتين أخريين من السمات الأساسية للنيابة، وهما التعيين من جانب الممثَّلين ومسئولية الممثّلين أمام ناخبيهم بمناسبة تجديد الانتخاب. معنى ذلك بكل بساطة أن هؤلاء الممثلين نصبوا أنفسهم في ذلك الدور بدعوى أن عملهم يعبر عن إرادة الشعب. في هذا النظام يصير أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وكذلك المجالس الولائية والبلدية، ممثلين مشتقين من الممثلين الحقيقيين، ممثلين من الدرجة الثانية، لأنهم معينون من قبل الممثلين "الحقيقيين". وماداموا معينين من السلطة المركزية التي تستطيع إقالتهم بواسطة

حل المجلس أو عدم تجديد انتخابهم، وطالما أن مهمتهم "التعبير" عن مصلحة وطنية حددتها "السلطة الثورية"، فهم مسئولون أمام تلك السلطة. نحن إذاً في سياق مختلف جذريا عن السياق الغربي الذي تعمل فيه السلطة التشريعية، حيث تقام هذه الأخيرة في إطار اقتسام لسلطة الدولة، لكي تتولى جزءا من تلك السلطة، وتشكل قيدا أمام الجزء الآخر المتمثل في السلطة التنفيذية. في نظام الحزب الواحد، وكذلك في أنظمة التعددية الحزبية من غير ديموقراطية، يعين أعضاء السلطة التشريعية من أجل تنفيذ اختيارات السلطة التنفيذية.

د. نظرة عامة على نشاط المجلس

ليس المقصود إحصاء كل النصوص التي ناقشها المجلس وصادق عليها طيلة فتراته التشريعية الثلاث، ولا كل الأعمال الرقابية التي حاول القيام بها، وإنما إلقاء نظرة عامة على نشاطه من خلال المعلومات التي بحوزتنا، ومعظمها حول الفترة الأولى، بهدف الوصول إلى استنتاج عن دور المجلس في الحياة السياسية الجزائرية خلال تلك الفترة.

للمجلس كما رأينا سلطتان أساسيتان هما التشريع والرقابة على الحكومة. في ميدان التشريع، ناقش المجلس الشعبي الوطني إبان فترته الأولى 75 نصا تشريعيا، منها 11 فقط كانت عبارة عن اقتراحات قوانين. وناقش المجلس 2278 تعديلا متعلقا بتلك النصوص. من ضمن النصوص التي نوقشت، صادق المجلس على 55 قانونا بالإضافة إلى قوانين المالية في الدورة الخريفية لكل سنة، والمخطط الخماسي (1980 ـ 1984). في الفترة نفسها، سحبت الحكومة 8 مشاريع قوانين كان من ضمنها قانون الأسرة في مطلع 1982. من أشهر القوانين التي تمت المصادقة عليها القانون الخاص باحتكار الدولة للتجارة الخارجية والقانون العام للعامل الذي غير علاقات العمل رأسا على عقب، وقانون الإعلام.

في ما يتعلق بعمل التشريع نلاحظ إذاً أن النصوص التي كان مصدرها النواب، يعني اقتراحات القوانين، كانت قليلة جدا بالمقارنة مع مشاريع القوانين. وفي الواقع كانت النصوص التي صوت عليها المجلس عبارة عن مشاريع قوانين حكومية عرضت على المجلس أثناء دورته، وبذلك لم يتوفر لديه الوقت الكافي لمناقشتها بصورة دقيقة مكتفيا بمناقشات سريعة سطحية، وإدخال تعديلات ثانوية، شكلية في غالبها، ثم المصادقة النهائية.

وكان من أهم القوانين التي صوت عليها المجلس الثاني (1982 ـ 1987) قانون الأسرة وقانون الاستثمارات الخاصة. تنظيم هذا المجال الأخير الذي كان إلى ذلك الوقت من المواضيع المحظورة كان مؤشرا على بداية التوجهات الجديدة التي دفعت إليها أزمة النظام.

أما المجلس الثالث (1987 ـ 1991) فكان أبرز النصوص التي ناقشها مجموعة القوانين المتعلقة باستقلالية المؤسسات تحت إشراف "الإصلاحيين" من حول مولود حمروش في رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة بعد ذلك، وصادق المجلس نفسه على قانون الانتخابات استعدادا لتشريعيات 1991، وعلى قانون تعميم اللغة العربية.

في ما يخص مهمة الرقابة التي منحها الدستور للمجلس، كانت الحصيلة ضعيفة. فقد قام النواب بمبادرات للاستفسار من الحكومة حول قضايا معينة محاولين التأثير في سياستها، غير أن تلك المبادرات لم تكن لها قيمة كبيرة وظلت أهميتها رمزية أكثر منها فعلية. أهم الآليات الرقابية التي وضعها الدستور في متناول المجلس كما سبق أن رأينا، هي اقتراح اللائحة لتشكيل لجنة تحقيق، والاستجواب والأسئلة الكتابية، بالإضافة إلى استماع اللجان إلى أعضاء الحكومة.

بموجب المادة 188 من الدستور، يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة. ويتم إنشاء اللجنة بموجب لائحة يصوت عليها المجلس، يكون قد تقدم بها 20 نائبا[1] على الأقل. استخدمت هذه الآلية ست مرات خلال الفترة التشريعية الأولى، كانت حصيلتها على وجه الخصوص إنشاء لجنة تحقيق حول شروط العقد الخاص بتسليم الغاز المميع[2] الذي أبرم بين سوناطراك وشركة *البازو* الأمريكية، وتقدم النواب باقتراحات أخرى لإنشاء لجان رقابة بقيت من دون أثر، كان من أهمها الاقتراح الرامي إلى إنشاء لجنة تحقيق حول "بناء الفيلات الفخمة والراقية التي أقيمت في البليدة والشراقة وبئر خادم والعاصمة وتلمسان". لكن أصحاب ذلك الاقتراح، لأسباب نجهلها، قاموا بسحبه في دورة ربيع 1981.

استخدم الاستجواب مرتين في الفترة نفسها، حول قضية العقد مع شركة *البازو* المذكور، وحول السياسة الحكومية في مجال النقل. حول النقطة الثانية، رُفض الاستجواب بدعوى أن مضمونه لا علاقة له بمواضيع الساعة[3]. بالنسبة إلى الأسئلة، تلقت الحكومة في خريف 1977 خمسة عشر سؤالا كتابيا، لم يتلق المجلس الرد عليها في أجل 15 يوما حسب ما ورد في الدستور. في الفترة الأولى بكاملها تلقت الحكومة 103 أسئلة، بقيت 10 أسئلة منها بدون رد، وتلقى المجلس ردا على معظم الأسئلة الأخرى بعد انقضاء المدة المحددة دستوريا (15 يوما). يسجل أيضا في ما يخص الأسئلة أن بعض الوزارات لم يوجه إلى

---

[1] المادة 138 من النظام الداخلي للمجلس (قانون 15 أوت 1977) وصار العدد 10 نواب حسب المادة 12 من قانون 1 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

[2] كان الهدف من ذلك خلق مشاكل للوزير بلعيد عبد السلام. فقد تمت العملية في إطار "حملة التطهير" التي انطلقت في 1980، والتي كان من ضحاياها بعض أعضاء جماعة وجدة مثل عبد العزيز بوتفليقة، وعبد السلام بلعيد. كان هذا الأخير مندوب الشئون الاقتصادية في الهيئة التنفيذية المؤقتة. ثم تولى وزارة الصناعة والطاقة لمدة طويلة، من 1965 إلى 1979. في سنة 1979 صار عضوا في المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني لمدة سنة ونصف تقريبا. أبعد بعد ذلك بسبب عدائه لسياسة نظام الرئيس الشاذلي الاقتصادية.

[3] لأن ذلك من شروط قبول الاستجواب. المادة 161 من الدستور : "يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة حول قضايا الساعة". وحسب المادة 150 من النظام الداخلي، يمكن لمكتب المجلس الشعبي الوطني أن يرفض طلب الاستجواب "عندما يتضح له أن ليس لهذا المشكل علاقة بالمصلحة العامة".

أصحابها أي استفسار طيلة الفترة التشريعية، وهي الدفاع والخارجية والشئون الدينية والصحة، مما يدل على وجود تدرج بين الوزارات، وأن هناك مجالات لا يمكن للنواب أي يعبروا عن أي احتجاج بشأنها.

عموما، يلاحظ في موضوع الرقابة أن الحكومة لم تلتزم دائما بالقواعد الدستورية، وكان ذلك التصرف مؤشرا على قلة الاعتبار المخصص للمجلس من ناحية، ودليلا من ناحية أخرى على تمسكها بالتكتم وتخوفها من انتشار المعلومات عندما تكون القضايا التي تشملها الرقابة ذات أهمية حساسة بالنسبة إليها. ذلك أن النشاط الرقابي للمجلس لا يتوقف في الواقع على ديناميكية النواب وحيويتهم، بل على المواضيع التي تشملها الرقابة وحساسيتها بالنسبة إلى الحكومة. وموقف الحكومة من كل هذا كان انتقائيا، حسب الظروف والمواضيع. إذا لم يكن للموضوع أهمية أو كانت له أهمية ضئيلة، سمح للإجراءات الرقابية بأن تسير في مجراها العادي حتى النهاية، وإذا كانت القضية كبيرة الأهمية، كأن تكون متعلقة مثلا بشخصيات نافذة في السلطة أو بقضايا حساسة يمكن أن تنال من سمعة النظام، عندئذ تُوقف المبادرات وتبقى الأسئلة من دون رد. ويمكن أيضا أن تشجع عملية الرقابة من الحكومة نفسها، كما هو الشأن مثلا أثناء "حملة التطهير"، لكن في هذه الحالة ينعكس دور الرقابة وتنحرف تماما عن الغرض الذي أسست من أجله، فتصير الجهات التي كان من المفروض أن تتعرض للرقابة هي المبادرة بها والمستفيدة منها لتصفية حساباتها مع خصومها.

في نهاية الأمر، لا يكشف استعراض النشاط الذي قام به المجلس عن مؤسسة قوية. على مستوى التشريع، لم يمرر المجلس اقتراحات قوانين مخالفة لتصورات الحكومة، ولم يبد اعتراضات ذات أهمية على مشاريع القوانين التي صوت عليها. وفي مجال الرقابة، لم يكن لنشاطه تأثير في سياسة الحكومة وفي توازنات السلطة بوجه عام.

2. مكانة السلطة التنفيذية

مقابل المكانة الضعيفة للهيئة التشريعية نجد سلطة تنفيذية قوية. وتتجلى تلك القوة من جملة أمور أخرى في بنيتها وضخامة السلطات التي يتمتع بها صاحبها، رئيس الجمهورية، وعدم قابلية القسم الأهم من تلك السلطات للتفويض.

- بنية السلطة التنفيذية : السلطة التنفيذية في دستور 76، كما في النظام الرئاسي، أحادية وخاضعة تماما لرئيسها. وهذه البنية الأحادية تعزز موقع رئيس الجمهورية لعدم وجود قطب ثاني منافس له، ولو كان موقع هذا القطب الثاني أضعف من موقع الرئيس. ليس هناك نائب رئيس قوي ولا رئيس حكومة قوي، ولا وزير أول. رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس الحكومة. وإذا كان الدستور قد منحه إمكانية تعيين وزير أول ونائب لرئيس الجمهورية، فإن الدستور نفسه قد أوضح أن هاتين السلطتين في حالة وجودهما تابعتان لرئيس الجمهورية ومسئولتان أمامه شأنهما شأن بقية الوزراء.

- ضخامة سلطات الرئيس وعدم قابليتها للتفويض : رأينا أن الدستور منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة للغاية. هذا يدعم مكانته في النظام التأسيسي. ولتأكيد هذه المكانة جعل الدستور أهم السلطات الرئاسية غير قابلة للتفويض. منع تفويض السلطات معناه أنها مرتبطة بصاحبها، الرئيس العادي. ولا شك في أن عدم القابلية للتفويض يرمي إلى تعزيز موقع رئيس الجمهورية، والحيلولة دون إمكانية قيام مفوض لممارسة هذه السلطات بإحداث تغييرات على التوازنات التي حددها الدستور. وتتميز السلطات غير القابلة للتفويض في دستور 1976 بتعددها وأهميتها من الناحية السياسية. فقد نصت المادة 116 أنه "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين نائب أو نواب رئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة، أو إعفائهم من مهامهم، ولا في إجراء استفتاء، أوفي حل المجلس الشعبي الوطني، أوفي تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة، ولا في تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 119

إلى 124 من الدستور. وكذلك السلطات الواردة في الفقرات من 4 إلى 9 والفقرة 13 من المادة 111 من الدستور. الأحكام المنصوص عليها في المواد 119 إلى 124 هي سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، والمتمثلة في تقرير حالة الطوارئ أو الحصار، والحالة الاستثنائية، والتعبئة العامة، وإعلان الحرب وإنهائها، وإيقاف العمل بالدستور. والسلطات الواردة في الفقرات من 4 إلى 9 والفقرة 13 من المادة 11 من الدستور هي قيادة القوات المسلحة، ومسئولية الدفاع الوطني، وتقرير السياسة العامة للأمة وتنفيذها، وتحديد صلاحيات أعضاء الحكومة، ورئاسة مجلس الوزراء، ورئاسة الاجتماعات المشتركة لأجهزة الحزب والدولة، وحق إصدار العفو وإلغاء العقوبات أو تخفيضها. وما من شك في أن الهدف من حظر تفويض هذه السلطات هو تقوية موقع صاحب الوظيفة التنفيذية.

3. مراجعة دستور 1976

عُدل دستور 76 ثلاث مرات وكانت التعديلات التي أدخلت عليه متفاوتة الأهمية إلى حد كبير. كان التعديل الأول بموجب القانون 79 - 06 المؤرخ في 7 جويلية 1979، وكانت التعديلات التي أتى بها هي :

- تخفيض المدة الرئاسية من ست إلى خمس سنوات (المادة 108).

- إضافة حالة المانع المؤقت وتنظيمها في ما يتعلق بحالات الشغور في منصب رئيس الجمهورية. في الصيغة الأولى للدستور كانت حالات الشغور محصورة في حالتين هما حالة الوفاة أو حالة الاستقالة. وبعد وفاة الرئيس بومدين على إثر مرض شديد وطويل اتضحت للمؤسس الدستوري ضرورة إضافة حالة المانع المؤقت الناجم عن مرض خطير مزمن. في مثل هذه الحالة، تقترح اللجنة المركزية بأغلبية ثلثي أعضائها على المجلس الشعبي الوطني التصريح بحالة المانع. ويتولى رئيس المجلس رئاسة الدولة بالنيابة لمدة 45 يوما. وإذا استمر المانع بعد هذه المدة يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا (المادة 117).

▪ بموجب هذا التعديل أصبح تعيين وزير أول إجباريا بالنسبة إلى رئيس الجمهورية بعد أن كان اختياريا في الصيغة الأولى للدستور. المادة 113 قبل التعديل : "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة. يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيرا أول". عدلت هذه المادة بموجب القانون رقم 79 ــ 06 المؤرخ في 7 يوليو 1979 لتصبح صياغتها على النحو التالي : " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ومن بينهم وزيرا أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وفي تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء، ويمارس الوزير الأول اختصاصاته في نطاق الصلاحيات التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية طبقا للمادة 111 (الفقرة 15) من الدستور".

وكان تعديل ثان بموجب القانون 80 ــ 01 المؤرخ في 12 جانفي 1980، مس مادة واحدة هي المادة 190 المتعلقة بمجلس المحاسبة. المادة 190 قيل في صياغتها الأولى : "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها. يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية...". بعد التعديل أصبحت هكذا : "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها. يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية...".

أما التعديل الثالث فقد تم بعد أحداث أكتوبر بأقل من شهر، تحديدا في 3 نوفمبر 1988، واندرج ضمن عملية الانتقال من الأحادية إلى التعددية، إذ تضمن أحكاما عديدة كانت بمثابة إلغاء جزئي لنظام الحزب الواحد الذي كان التخلي عنه في ذلك الوقت قد أصبح من الحتميات السياسية للنظام. سنتناول هذا التعديل بمزيد من التوسع في الفصل التالي المخصص لتلك الفترة.

الفصل الخامس

الفترة الأولى من التعددية (1989 - 1996)

نخصص هذا الفصل لوضعية المؤسسات في الفترة الممتدة من إصدار دستور 1989 إلى غاية تعديله في 1996. صادفت تلك الفترة أحداثا سياسية هامة وتقلبات كبيرة شملت كافة جوانب الحياة السياسية ومن ضمنها طبعا المؤسسات السياسية. من بين تلك الأحداث والتطورات نسجل في هذه الفترة على وجه الخصوص التخلي عن الأحادية وتأسيس التعددية بواسطة دستور 89، وبداية العمل به والنتائج التي أفرزها ذلك في فترة 1990 - 1991، والتي تميزت بأزمة سياسية وتأسيسية حادة بلغت ذروتها في إلغاء انتخابات ديسمبر 1991 وتجميد الدستور، وإنشاء مؤسسات فعلية سميت في فترة أولى المجلس الأعلى للدولة، وفي فترة ثانية رئاسة الدولة، ثم تعديل الدستور والعودة إلى الحياة الدستورية والانتخابات. هذه هي التطورات التي سنتناولها في هذا الفصل من خلال بحثين، الأول للفترة الممتدة من نهاية 1988 إلى نهاية 1991، والثاني نعالج فيه المؤسسات في الفترة اللاحقة إلى غاية 1995 - 1996.

المبحث الأول : من 1989 إلى 1991

في النصف الثاني من الثمانينيات ازدادت حدة الأزمة المتعددة الأبعاد التي كانت الجزائر تتخبط فيها، وبلغت ذروتها بانفجار عنيف في ما عرف بأحداث أكتوبر 88. وقع ذلك في وقت كان فيه النظام الجزائري، لاعتبارات محلية ودولية، قد اقتنع بحتمية التخلي عن الأحادية وخوض تجربة التعددية. بعد الأحداث المذكورة مباشرة تم الشروع في تجسيد التوجه الجديد، وتمثل ذلك، على الصعيد التأسيسي، بإلغاء الدستور الأحادي ووضع دستور تعددي هو دستور 1989.

1. الانتقال إلى التعددية

عُدل دستور 76 كما رأينا في نهاية الفصل السابق ثلاث مرات وكانت التعديلات التي أدخلت عليه متفاوتة الأهمية إلى حد كبير. من الناحية السياسية والتأسيسية كان أهمها التعديل الثالث والأخير الذي جرى يوم 3 نوفمبر 1988. فهو قد صادف عملية التخلي عن نظام الحزب الواحد وكان في الواقع عبارة عن نصف الطريق نحو التعددية وإلغاء جزئي لدستور 76 ولنظام الحزب الواحد. إلغاء هذا الأخير تم في الحقيقة على مرحلتين، المرحلة الأولى تمثلت في هذا التعديل والمرحلة الثانية في إلغاء دستور 76 وتعويضه بدستور 89. وهو ما سيتضح من استعراض مضمون هذا التعديل وطريقة إجرائه.

أ. تعديل 3 نوفمبر 1988

كان هذا التعديل جزئيا لأنه اقتصر على الوظيفة التنفيذية، ولم يمتد إلى الوظيفتين الأخريين، التشريعية، والسياسية بوجه خاص. وتمثلت التعديلات الأساسية التي أتى بها في ما يلي :

- تعزيز موقع رئيس الجمهورية في ما يتعلق بعلاقته مع الشعب، وتحريره من قيادة الحزب في حالة عزمه على اللجوء إلى الاستفتاء، وذلك بإعادة صياغة المادة الخامسة من دستور 76، والفقرة 14 من المادة 111، حيث صارت المادة الخامسة :

"السيادة الوطنية ملك للشعب.

يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء.

يمارس الشعب هذه السيادة كذلك بواسطة ممثليه المنتخبين. لرئيس الجمهورية أن يرجع مباشرة إلى إرادة الشعب".

▪ تأسيس الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية. تم ذلك بموجب الفقرة 4 من المادة 111 التي أدرجت ضمن قائمة اختصاصات رئيس الجمهورية تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه، وبموجب المواد من 113 إلى 115، والمتعلقة بمسئولية رئيس الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني وصلاحياته في ضبط برنامج حكومته ثم عرضه على المجلس الشعبي الوطني من أجل المناقشة والموافقة عليه، وإمكانية تحريك مسئوليته أمام المجلس الشعبي الوطني بواسطة بيان السياسة العامة، وكذلك السلطات المخولة له بمقتضى المادة 115 من الدستور.

▪ حقق هذا التعديل الفصل بين رئاسة الدولة ورئاسة الحزب بإلغاء الفقرتين الثانية من المادة 111 التي تنص على أن رئيس الجمهورية "يجسد وحدة القيادة للحزب والدولة"، والفقرة التاسعة من المادة نفسها التي تقضي بأن يترأس رئيس الجمهورية الاجتماعات المشتركة للحزب والدولة.

غير أن تعديل 3 نوفمبر على أهميته لم يلغ نظام الحزب الواحد لأنه كما أشرنا لم يمس الوظيفة السياسية. وبعد هذا التعديل جاء المؤتمر السادس للحزب الذي انعقد في يومي 28 و29 نوفمبر 1988، فعوض تسمية الحزب بتسمية الجبهة التي كانت منسجمة في رأيه مع نظام الحزب الواحد.

نسجل أن رئيس الجمهورية لجأ إلى الاستفتاء بمناسبة التعديل الدستوري في 3 نوفمبر 1988 خلافا لما نص عليه الدستور الساري آنذاك. في ما يخص تعديل القانون الأساسي للدولة حسب دستور 1976[1]، لم يكن الأمر بحاجة إلى استفتاء. تتم عملية التعديل بمبادرة من رئيس الجمهورية، وموافقة من المجلس بأغلبية الثلثين، أو ثلاثة أرباع أعضائه إذا تعلق الأمر بالمواد الخاصة بإجراءات

---

[1] أنظر المواد 191 - 196 من دستور 1976.

التعديل نفسها، وهي الطريقة التي اتبعت في تعديلي 7 جويلية 1979[1] و2 جانفي 1980[2]. لكن رئيس الجمهورية في نوفمبر 1988 تجاهل المجلس ولجأ إلى الاستفتاء مخالفا[3] ما نص عليه الدستور. كان مضمون تعديل 3 نوفمبر 1988 كما رأينا فصل الحزب عن الدولة، وإنشاء منصب رئيس الحكومة، ومنح هذا الأخير سلطة "اختيار" أعضاء حكومته بما في ذلك من خارج حزب جبهة التحرير، وجعل رئيس الحكومة مسئولا أمام رئيس الجمهورية والمجلس من دون الحزب. وكلها تعديلات في تنظيم السلطات العمومية كانت في ذلك الوقت غير متوقعة، مخيفة ومرفوضة من أغلبية نواب المجلس. معنى ذلك أن مشروع التعديل لو طُرح على المجلس لعارضه، أو على الأقل لرفض الفصل فيه طالبا إحالته على مؤتمر الحزب، صاحب الاختصاص بموجب قانونه الأساسي[4] لـ"بحث القضايا التأسيسية للدولة". ولو عرض الموضوع على مؤتمر الحزب كما حدث في تعديل 1979 لإصدار توصية[5] بشأن التعديل الدستوري لرفض بطبيعة الحال فكرة الفصل بين الحزب والدولة ومسئولية حكومة أعضاؤها، أو بعضهم، لا ينتمون إلى الحزب أمام رئيس الجمهورية والمجلس من دون الحزب. باختصار، لو كان للمؤتمر أن يعبر عن رأيه في الموضوع لرفض كل التعديلات الرامية إلى وضع حد لاحتكار السلطة من جانبه. ولذلك، وكما كان الأمر دائما في الجزائر، قدمت الاعتبارات السياسية على مقتضيات الشرعية الدستورية، ومررت التعديلات عن طريق الاستفتاء، رغم إرادة المجلس.

---

[1] بموجب القانون رقم 79 - 06 بتاريخ 7 جويلية 1979.

[2] بموجب القانون رقم 80 - 01 المؤرخ في 12 جانفي 1980.

[3] في تعديل 3 نوفمبر كان تصرف رئيس الجمهورية مخالفا للدستور. في استفتاء 23 فيفري 1989، يمكن اعتبار تصرفه دستوريا لأنه صار من حقه بموجب تعديل 3 نوفمبر الذي أعاد صياغة المادة الخامسة وأضاف فقرة أخيرة منحت الرئيس حق الرجوع "مباشرة إلى إرادة الشعب" تجاوز كل المؤسسات والتوجه إلى الشعب.

[4] طبقا للمادة 95، الفقرة 9 من القانون الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني، يتولى الحزب "بحث القضايا التأسيسية للدولة".

[5] كان المؤتمر الرابع للحزب في جانفي 1979 هو الذي أصدر توصية تضمنت القضايا التي شملها التعديل الذي جرى في 7 جويلية من السنة ذاتها.

بعد تعديل 3 نوفمبر 1988 باتت الحكومة كما قلنا مسئولة أمام المجلس. كان عليها أن تقدم برنامجا ينال موافقته لكي تشرع في العمل. عدم الموافقة تترتب عليه استقالة الحكومة وجوبا. وكانت الحكومات التي شكلت بعد ذلك التعديل مناسبة عبر فيها النواب عن حيويتهم ومعارضتهم للحكومة. كانت أول حكومة مسئولة أمام المجلس هي حكومة[1] قاصدي مرباح الذي أثار برنامجه نقاشا واسعا وساخنا، ولوحظ إقبال كبير على تناول الكلمة. من ضمن 295 عضوا في المجلس، ترشح لتناول الكلمة 160 نائبا، تدخل بالفعل 155 منهم. كانت تلك المرة الأولى[2] التي تتقدم فيها حكومة جزائرية لنيل ثقة المجلس. استغرقت مناقشة البرنامج 7 أيام وكان التصويت والموافقة يوم 19 نوفمبر 1988.

ب. دستور 1989 : تأسيس التعددية ومبادئ الشرعية الدستورية

تبنى دستور 1989 مبادئ المذهب الدستوري والشرعية الدستورية، وفي مقدمتها إقرار الحريات العامة الفردية والجماعية، والتعددية السياسية (المادة 40 من الدستور)، والانتخابات كوسيلة لمنح السلطة ومصدر لشرعنة ممارستها، وتداول السلطة كنتيجة حتمية لمبدأ الانتخابات التعددية الحرة، والفصل بين السلطات، والرقابة الدستورية لضمان تفوق الدستور على كل ما عداه من النصوص التأسيسية.

في ما يتعلق بتنظيم السلطات العامة، نجد في دستور 1989 البعض من سمات النظام البرلماني مثل مسئولية الحكومة أمام البرلمان وحق الحل لرئيس الجمهورية وثنائية على مستوى السلطة التنفيذية، وسمات أخرى من النظام الرئاسي كانتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام واتساع سلطاته. وهذه السمات المأخوذة من النظامين البرلماني والرئاسي نجدها مجتمعة في النظام شبه الرئاسي الفرنسي، وهي الصيغة التي اقتبس منها المؤسس الدستوري الجزائري في 1989 أكثر من غيرها. والسمات الكبرى لهذه النظام المزيج من النظام البرلماني والرئاسي بحيث يمكن

[1] عين قاصدي مرباح رئيسا للحكومة يوم 5 نوفمبر 1988. يوم 12 نوفمبر قدم برنامج حكومته إلى المجلس، فناقشه وصوت عليه بالموافقة يوم 19 نوفمبر 1988.

[2] منذ حكومتي بن بلة على التوالي في 28 سبتمبر 1963 و29 ديسمبر 1964.

تسميته في آن معا شبه رئاسي أو شبه برلماني هي : ثنائية على مستوى السلطة التنفيذية تتجسد في رئيس جمهورية منتخب بالاقتراع العام، يتمتع بسلطات واسعة وغير مسئول سياسيا، وحكومة رئيسها مقيد بمسئولية مزدوجة، مسئولية أمام رئيس الجمهورية، صاحب الاختصاص الوحيد في تعيينه وإنهاء مهامه[1]، ومسئولية أمام البرلمان تتمثل في ضرورة موافقة[2] هذا الأخير على برنامج رئيس الحكومة تحت طائلة الاستقالة الإجبارية، وفي آليات دستورية رقابية مرتبطة ببيان السياسة العامة، يمكن أن تؤدي إلى استقالة الحكومة، وكذلك في نمط الرقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة متخصصة في ذلك هي المجلس الدستوري.

بإمكاننا أن نتساءل عن دوافع هذا الاختيار. لماذا صيغة النموذج شبه الرئاسي بدلا من أحد النظامين، البرلماني أو الرئاسي مثلا ؟

في المقام الأول، يبدو أن هناك ثقل الماضي وآثاره الراهنة. فالجزائر كغيرها من بلدان العالم الثالث (الإفريقية منها بوجه خاص) التي شهدت الاستعمار الفرنسي، قلدت المستعمر القديم أكثر من غيره، على وجه الخصوص في مجالي التنظيم الإداري والمنظومة القانونية بوجه عام. من جملة أسباب ذلك معرفة الإطارات المحلية بالأنظمة الإدارية والقانونية الفرنسية أكثر من غيرها، وصعوبة التوصل إلى وضع بدائل ملائمة تحل محلها، لاسيما وأن التقليد في هذه المجالات كان دائما تقليدا جزئيا وانتقائيا، بمعنى أنه لم يحل دون إقامة النظام على قواعد مختلفة عن أسس النظام المقلّد.

في المقام الثاني، هناك ملاءمة تلك النماذج وقابلية كل واحد منها للتعايش مع المعطيات المحلية الأساسية لهذه الأنظمة. في هذا المنظور، من المعلوم أن النظام البرلماني كما يدل عليه اسمه يتمحور حول سلطة تشريعية قوية، ويتميز بغياب رئيس جمهورية منتخب بالاقتراع العام، وتفوق رئيس الحكومة على

---

[1] الفقرة الخامسة من المادة 74 في دستور 1989.

[2] المواد من 76 إلى 78.

رئيس الدولة فيه. ومحرك حياته السياسية التنافس بين أحزاب تتداول السلطة من خلال انتخابات تشريعية يتولى السلطة في البلاد الحزب الذي يفوز بها، ويصبح رئيسه لزوما رئيس السلطة التنفيذية، حامل لقب الوزير الأول.

في النظام الرئاسي، هناك رئيس منتخب بالاقتراع العام، يتمتع بسلطات واسعة، ولكن تقابله أيضا سلطة تشريعية قوية، وفصل جامد بين سلطات الاثنين لا يسمح للرئيس بحل المجلس المنتخب بالاقتراع العام ولا بالتدخل في العملية التشريعية، كما أن البرلمان في النظام الرئاسي لا يستطيع إسقاط الحكومة ولا ممارسة رقابة برلمانية منظمة على أعضائها التابعين فقط لرئيس الجمهورية والمسئولين أمامه من دون غيره.

أما المبادئ الأساسية للأنظمة السياسية في العالم الثالث، خاصة في بلدان إفريقيا وكثير من بلدان الوطن العربي، فهي انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام لأن ذلك يدعم موقعه في مواجهة الفاعلين الآخرين، وتركيز شديد للسلطة بين يديه، وضعف السلطة التشريعية أو انعدامها، نتيجة غياب الانتخابات الحرة، وتبعية أعضاء البرلمان في حالة وجوده لحزب النظام ورئيسه ؛ وبوجه عام، تتميز هذه الأنظمة كلها بتفوق رئيس الجمهورية، وهو في الغالب رئيس الحزب الحاكم الواحد أو المهيمن في الساحة السياسية الوطنية.

بالنظر إلى سمات النظامين البرلماني والرئاسي، نلاحظ أنهما غير ملائمين لهذه النظم. فهل يعقل أن تقبل هذه الأخيرة بنظام لا يكون فيه رئيس الجمهورية متصفا بالمقومات السابقة، أو تقبل سلطة تشريعية قوية كما في النظام البرلماني، أو برلمانا لا يمكن للرئيس أن يتدخل في شئونه كما في النظام الرئاسي ؟ الجواب بالنفي طبعا.

بالنسبة إلى الجزائر في 1989، كانت صيغتا النظامين البرلماني والرئاسي مستبعدتين من الاختيار. بقي النظام شبه الرئاسي. صيغته "قابلة للعيش" في الجزائر. فهناك رئيس جمهورية منتخب بالاقتراع العام، واسع السلطات،

وبرلمان، ورئيس حكومة يعينه رئيس الجمهورية، مسئول مع حكومته أمام البرلمان. وفائدة هذه الصيغة أنها لا تمنع من أن يبقى النظام مختلفا في جوهره عن النظام شبه الرئاسي، إذ يكفي لتحقيق ذلك، وكما هو الشأن دائما عند الاقتباس من أنظمة أخرى، القيام بعملية "تنقيح" وتكييف لهذا النظام مع خصوصيات النظام الجزائري. وهو ما حدث، فثمة الآن نظام يتوفر فيه العديد من السمات الظاهرة للنظام شبه الرئاسي، لكن جوهر الاثنين مختلف كلية.

على مستوى الأحكام الدستورية، اختلف وضع السلطة التشريعية في دستور 1989 اختلافا تاما عن وضعها في دستوري 1963 و1976. فهناك تعددية سياسية في ما يتعلق بالمرشحين للنيابة من ممثلي الأحزاب السياسية والأحرار، وسلطات أوسع في مجالي التشريع والرقابة البرلمانية. في المجال الأول، أسندت إلى المجلس الشعبي الوطني سلطة التشريع كاملة إلى درجة أن المؤسس الدستوري حظر على رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، وألغيت القيود المفروضة في زمن دستور 1976 الذي اشترط من المجلس الشعبي الوطني أن يقتصر في عمله التشريعي على وضع المبادئ والقواعد العامة لتنظيم غالبية المواضيع المندرجة ضمن مجال التشريع.

في مجال الرقابة البرلمانية، وضع نص 23 فيفري 1989 في متناول المجلس أدوات دستورية تسمح له بأن يقرر عند اللزوم مسئولية الحكومة وإرغامها على الاستقالة، وهي بالإضافة إلى شرط الموافقة على برنامج الحكومة المذكور سابقا، إجراء ملتمس الرقابة[1] الذي يمكن أن يحرّك من قبل النواب، وإجراء التصويت بالثقة[2] الذي يكون بطلب من الحكومة. سلطة تشريعية قادرة إذاً على التأثير في رئيس الجمهورية غير المسئول سياسيا أمام أحد من خلال التأثير في عمل الحكومة وبقائها، وخاصة إذا كان رئيس الحكومة المعين من قبل رئيس الجمهورية لا ينتمي إلى الأغلبية البرلمانية.

---

[1] المواد 126، 127، 129.

[2] المواد من 76 إلى 78.

ولرئيس الجمهورية مقابل ذلك وسائل دستورية للتأثير في البرلمان، أخطرها على النواب حق الحل[1]، بالإضافة إلى سلطات أخرى تمكنه من التدخل في سير البرلمان وعمله التشريعي[2]، تدخل يؤول في النهاية إلى مشاركة واسعة في ممارسة سلطة التشريع. فدستور 1989 أخذ إذاً، في ما يخص التوازنات التأسيسية، بأسلوب الفصل المرن[3] بين السلطات المتمثل في التأثير المتبادل بين السلطات العامة، والتعاون في ما بينها، كما هو الشأن في النظام البرلماني والنظام شبه الرئاسي.

في النصف الثاني من 1988 كان النظام الجزائري بصدد البحث عن الخروج من أزمة فجرها إخفاق النظام السابق وتنامي المعارضة ضده، واشتداد المطالبة بالتغيير. كان عليه أن يعلن طلاقه مع النظام السابق، وكان البديل الذي تم اختياره، لاعتبارات محلية ودولية[4]، هو النظام الرأسمالي الغربي. وبعد الاختيار بدأ الإنجاز فأعلن رئيس الجمهورية أنه سمع كلمة المطالبين بالتغيير، وأنه بصدد الشروع في إصلاحات شاملة. وأدى ذلك، على صعيد المؤسسات، إلى وضع دستور 1989 وبداية العمل به. لكن الشروع في تطبيق الدستور الجديد لم يحل الأزمة ولم يسمح للبلاد بالانتقال الهادئ والآمن إلى عهد الديموقراطية. على العكس من ذلك، كانت النتيجة أن تدهور الوضع السياسي العام وبصورة متزايدة إلى أن انتهى الأمر بتجميد الدستور الجديد على ما سنراه في الصفحات اللاحقة.

---

[1] المادة 120.

[2] من هذه السلطات، إصدار القوانين (المادة 117)، وطلب إجراء مداولة ثانية (المادة 118) واللجوء إلى الاستفتاء (المادة 74، الفقرة 9).

[3] الفصل المرن معناه وجود آليات للتعاون والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو من خصائص النظام البرلماني وشبه الرئاسي، مقابل الفصل الجامد المتميز بانعدام آليات دستورية من ذلك النوع، كما في النظام الرئاسي الذي لا يعرف حق الحل ولا مسئولية الحكومة أمام البرلمان ولا تدخل رئيس السلطة التنفيذية في العملية التشريعية.

[4] لا ننسى أن تلك الفترة صادفت انهيار المعسكر الاشتراكي، وتكريس النموذج الليبرالي الغربي بوصفه النظام الوحيد المهيمن في جميع أرجاء المعمورة.

2. تطورات الوضع إلى غاية إيقاف المسار الانتخابي

لفهم تطورات الساحة السياسية الجزائرية في فترة 1989 - 1991 لابد من التذكير بمعطياتها الهامة في ذلك الوقت :

- كان الإطار التأسيسي تعدديا. فهناك دستور تعددي وضع في 23 فيفري 1989، وهناك قانون أحزاب تعددي، وقانون انتخابات تعددي، صدرا على التوالي في 5 جويلية و7 أوت من السنة نفسها. وهناك وضع ميداني تعددي، تمثل في وجود أحزاب سياسية بأعداد متزايدة.

- هناك مؤسسات أحادية (مجالس محلية ومجلس شعبي وطني ورئيس جمهورية)[1]، يعني من جبهة التحرير الوطني وحدها.

- وكانت مؤسسات الدولة منقسمة على نفسها بين مجلس شعبي وطني "محافظ"، ومعارض للإصلاحات، ورئيس جمهورية يدفع باتجاه الإصلاحات.

- هناك معارضة قوية، أقواها الجبهة الإسلامية للإنقاذ، تطالب بتجديد المؤسسات وإجراء الانتخابات فورا.

تميز موقف النظام بالتردد، وكان تبريره لرفض الإسراع بالانتخابات أن وضع دستور 1989 تم في شكل تعديل دستوري قامت به السلطة في سياق إصلاحات محركها النظام نفسه، ومن ثم فإن بداية العمل به لا تستتبع بالضرورة تجديد المؤسسات القائمة فورا، بل بقاؤها إلى حين انتهاء المدة الدستورية التي أقيمت من أجلها بحسب الدستور القديم. لابد أن ذلك الموقف كانت من ورائه خلفية ربح الوقت لترتيب شئون النظام بما يقوي حظوظه للفوز بالمواعيد الانتخابية المؤجلة حاضرا والآتية لا محالة مستقبلا.

---

[1] نتذكر أن المجالس البلدية والولائية القائمة آنذاك كانت قد انتخبت في ديسمبر 1984 لمدة خمس سنوات، أي إلى غاية ديسمبر 1989، وكان المجلس الشعبي الوطني قد انتخب في شهر فيفري 1987، كذلك لمدة خمس سنوات تنتهي في شهر فيفري 1992، وبدأت الولاية الأخيرة لرئيس الجمهورية في شهر ديسمبر 1988 لمدة خمس سنوات كان من المفروض أن تنتهي في ديسمبر 1993.

مهما يكن من أمر، وبصرف النظر عن خلفية هؤلاء وأولئك في ما تعلق بالموقف من الانتخابات، فقد نجم عن ذلك وضع مزيج من "القديم" و"الجديد" كان من الطبيعي ألا يخلو من مشاكل، وأن يكون حاملا في ثناياه بذور الانفجار. حياة سياسية تعددية، بأحزاب معارضة جديدة، أمام برلمان أحادي متمسك بسلطاته لمدة تعتبر طويلة[1] في نظر خصومه، كان واضحا وبديهيا أنه سيظل أثناءها منشغلا عند التصويت على النصوص القانونية بتمرير ما أمكنه من الأدوات القانونية للفوز بالانتخابات القادمة. وعلى نحو منطقي تماما كان المتوقع أن يُتهم البرلمان الأحادي بالعمل من خلال القوانين الانتخابية التي سيقوم بسنها على وضع الشروط القانونية الكفيلة في نظره بإبقائه في السلطة. ولذلك أخذ قانون الانتخابات والتعديلات المتكررة التي أُدخلت عليه حيزا واسعا من الصراع السياسي في تلك الفترة.

كان الأهم في قانون الانتخابات التعددي الأول الذي صدر في 7 أوت 1989، من الناحية السياسية، البنود المتعلقة بنمط الاقتراع المعتمد وطريقة توزيع المقاعد. وحول تلك الأحكام تحديدا تمحورت النقاشات والخلافات المتعلقة بقانون الانتخابات. كانت جبهة التحرير الوطني تضع في كل مرة، من خلال مجلسها الشعبي الوطني، أحكاما تفترض أنها ستضمن لها الفوز. في أوت 1989 إذاً، تم اعتماد نمط الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد[2]. أهم ما ميز طريقة توزيع المقاعد ورد في الفقرتين الأولى والثانية من المادة 62 في القانون نفسه، ونصها :

- إذا تحصلت القائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها فإنها تحوز على جميع المقاعد.

[1] في 1989 كان لا يزال أمام المجلس الشعبي الوطني المنتخب في شهر فيفري 1987 أكثر من سنتين لإنهاء مدته في شهر فيفري 1992.

[2] المادة 61 من قانون 7 أوت 1989.

- في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها، فإن القائمة الحائزة على الأغلبية البسيطة تحصل على (50% +1) من المقاعد، ويحسب الكسر لصالح هذه القائمة كمقعد كامل. تنطبق هذه الأحكام على المجالس الشعبية البلدية والولائية، وكذلك على المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 84 التي نصت على أن توزيع المقاعد فيه يكون حسب الطريقة السابقة الواردة في المادة 62. ثم عدلت الفقرة الأولى من المادة 62 بموجب قانون 27 مارس 1990، فصارت القائمة التي تفوز بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها لا تحصل على جميع المقاعد، وإنما على عدد من المقاعد يتناسب مع النسبة المئوية للأصوات التي حصلت عليها مجبرة إلى العدد الصحيح الأعلى. وظلت الطريقة نفسها في توزيع المقاعد إذا لم تتحصل أي قائمة على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها.

كان المجلس الشعبي الوطني قد أقر تلك القواعد على أساس أن الانتخابات المحلية ستجري في موعدها، أي في ديسمبر 1989. وكان اعتقاده أنه سيفوز بالأغلبية المطلقة لأن الأحزاب المنافسة كانت ناشئة ولم يكن لها الوقت الكافي لتهيئ نفسها جيدا لخوض المعركة الانتخابية. ثم حدث ما لم يكن في حسبانه : في ديسمبر 1989 قام رئيس الجمهورية بتأجيل الانتخابات المحلية. فتضاءل احتمال الحصول على الأغلبية المطلقة لتزايد قوة الأحزاب المنافسة. وهو ما دفع المجلس إلى تغيير قاعدة توزيع المقاعد لمواجهة الوضع الجديد، وكان ذلك بتعديل 27 مارس 1990 المذكور.

نلاحظ إذاً أن الهدف من تلك الأحكام هو ضمان فوز جبهة التحرير الوطني بالأغلبية الساحقة في البرلمان. فقيادات ذلك الحزب كانت تعلم أنها لم تعد القوة السياسية الرسمية الوحيدة في البلاد، بيد أنها كانت تظن أنها لا تزال تمثل الأغلبية المطلقة أو النسبية في أسوأ الأحوال. وهكذا، بأفضلية الأغلبية في دور واحد وطريقة توزيع المقاعد المذكورة ستتمكن الجبهة من الفوز بالأغلبية المطلقة في البرلمان المقبل، إذا لم يحالفها الحظ في الفوز بالأغلبية الساحقة. ثم جاءت تجربة

الانتخابات المحلية التعددية الأولى في 12 جوان 1990 لتبين لجبهة التحرير أن حساباتها كانت خاطئة، فهي لم تفز لا بالأغلبية الساحقة ولا بالأغلبية المطلقة ولا النسبية. كل أنواع الأغلبية هذه كانت من نصيب الجبهة الإسلامية للإنقاذ.

في منظور الانتخابات التشريعية المقبلة، لم يكن في الوضع السياسي الميداني الناجم عن انتخابات جوان 1990 ما يدفع بجبهة التحرير نحو التفاؤل : 853 من مجموع بلديات البلاد صارت "بلديات إسلامية"[1] و87 بلدية أصبحت بين أيدي *التجمع من أجل الثقافة والديموقراطية*، R.C.D. هذه البلديات كلها سوف تقوم بعرقلة مرشحي جبهة التحرير في الانتخابات التشريعية القادمة. ما بقي لهذه الأخيرة أن تفعله في تلك الظروف هو اللجوء إلى أسلوب انتخابي آخر أكثر إيجابية بالنسبة إليها. وتجسد ذلك في تعديل آخر لقانون الانتخابات، تم في 2 أبريل 1991[2]، وفي قانون الدوائر الانتخابية[3] الصادر في يوم 3 من الشهر نفسه. كان التعديل الذي أُدخل على نمط الاقتراع وتوزيع المقاعد ذا أهمية كبيرة حيث ألغي، في ما يخص المجلس الشعبي الوطني، نمط الاقتراع على القائمة، وعُوض بطريقة الاقتراع على الاسم الواحد بالأغلبية في دورين. حسب هذا النمط الجديد، يتم التنافس في كل دائرة انتخابية على مقعد واحد[4]. لكي يفوز المرشح بالمقعد في الدور الأول، لابد أن يحرز على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها. وإذا لم يحرز أي مرشح على الأغلبية المطلقة من الأصوات، فهناك دور ثان[5]، يشارك فيه المرشحان اللذان حصلا في الدور الأول على أكبر عدد من الأصوات المعبر عنها[6].

---

[1] هكذا سمت الجبهة الإسلامية للإنقاذ البلديات التي فازت بها.

[2] هو القانون رقم 91 - 06 المؤرخ في 2 أفريل 1991 المتضمن قانون الانتخابات.

[3] القانون 91 - 07 المؤرخ في 3 أفريل 1991.

[4] المادة 84 من القانون رقم 91 - 07 المؤرخ في 3 أفريل 1991.

[5] المادة 84 مكرر 2.

[6] المادة 84 مكرر 3.

يقتضي نمط الاقتراع الجديد دوائر انتخابية صغيرة يتناسب حجمها مع مقعد واحد، ويؤدي هذا بالضرورة إلى إنشاء عدد كبير من الدوائر على المستوى الوطني. وهو ما قام به قانون الدوائر الانتخابية الصادر في 3 أفريل 1991، والذي وضع تماشيا مع نمط الاقتراع الاسمي الجديد، حيث قسمت البلاد إلى عدد كبير من الدوائر الانتخابية، وكان المجلس الشعبي الوطني هو الذي أنجز عملية التقسيم هذه لكي تكون في صالحه. من هذا المنظور، كان معروفا أن الجبهة الإسلامية للإنقاذ متواجدة بقوة في المدن الكبيرة خاصة، في حين أن جبهة التحرير كانت متمركزة بالأرياف حيث كانت حظوظها أقوى وقواعدها أوسع بكثير مما هي عليه في المدن. فمصلحتها تقتضي إذاً عددا كبيرا من الدوائر الريفية. وذلك هو الذي دفعها إلى اعتماد تقسيم ضخمت فيه عدد الدوائر الريفية مضاعفة بذلك تمثيل الأرياف بالمقارنة مع المدن. وهكذا قسمت الجزائر إلى 542 دائرة انتخابية ينتخب فيها 542 نائبا، وهو ما يمثل زيادة كبيرة في عدد النواب بالمقارنة مع المجلس القائم آنذاك (295 نائبا)، وضمن هذا العدد كانت الأغلبية للدوائر الريفية وذات المدن الصغيرة.

كان هذان القانونان من صنع حزب في السلطة يسعى من أجل الاحتفاظ بها. والواقع أن المجلس الشعبي الوطني كان قد وضع القانونين بناء على توصيات من المكتب السياسي لجبهة التحرير، مخالفا بذلك رغبات الحكومة[1] التي قدمت في تلك الفترة مشروعا تضمن اقتراعا نسبيا إطاره الولاية بكاملها. من ناحية المعارضة، صار القانونان محل احتجاج شديد، ولاسيما من قبل الجبهة الإسلامية للإنقاذ التي اعتبرت النصين لا أكثر ولا أقل من "طبخة أخرى" أُعدت للاحتفاظ بالسلطة، وتزويرا للانتخابات المقبلة قبل إجرائها. ومنذ ذلك الحين صار المطلب الرئيسي الثاني للجبهة الإسلامية، بعد مطلب الانتخابات الرئاسية المسبقة، هو إلغاء القوانين الانتخابية، وراحت تسعى للحيلولة دون إجراء أي انتخابات على أساسها.

---

[1] K. Nezzar, « Devoir et vérités », in *EL WATAN*, mercredi, 15 mai 1996, pp. 2-3.

في تلك الأثناء، كان رئيس الجمهورية قد أعلن في جويلية 1990 نية السلطة في إجراء انتخابات تشريعية أثناء الثلاثي الأول من عام 1991، وفي ديسمبر التالي أعلن قرار تأجيلها موضحا أنها ستجري خلال السداسي الأول من السنة ذاتها، ثم أعلن في شهر أفريل 1991 أن الدور الأول منها سيكون يوم 27 جوان 1991. في شهر أفريل هذا إذاً كان النظام قد منح الجبهة الإسلامية للإنقاذ ذريعة الخروج إلى الشارع ومحاولة الوصول إلى السلطة عن طريق عصيان مدني شامل، وهو ما بدأ العمل من أجله فعلا ابتداء من 25 ماي 1991 الذي كان موعدا لانطلاق إضرابها العام الذي لم تحدد له نهاية.

كان الهدف المعلن من الإضراب عرقلة الانتخابات في ظل قوانين انتخابية مرفوضة. في الواقع، تبين من الطريقة التي نُظم بها الإضراب والجو العام الذي ساده أن المقصود إظهار القوة الحقيقية للجبهة الإسلامية وإثبات قوتها التعبوية واستعراض العضلات وتحدي النظام ومحاولة إسقاطه بواسطة الشارع الذي اعتصمت في ساحاته العاصمية الكبرى حشود متزايدة من أنصار الجبهة الإسلامية المقيمين بالعاصمة والقادمين إليها من المدن والمناطق المجاورة. وهناك أدلة كثيرة على أن المقصود لم يكن معارضة قانون الانتخابات بقدر ما كان البحث عن طريق يؤدي في أقرب الآجال إلى سلطة كانت الجبهة الإسلامية تعتقد أن الوصول إليها مسألة وقت ليس إلّا. نجد البعض من تلك الأدلة في شعارات المسيرات وعبارات اللافتات التي حملها مناضلوها، الراجلون منهم والمتراصون فوق السيارات المكشوفة، ومن أشهرها : "تسقط الديموقراطية"، "قال الله، قال الرسول... لا قانون ولا دستور... دولة إسلامية، بالصندوق أو بالبندقية...". جو أقل ما يقال عنه إنه لم يكن مواتيا بتاتا لانتخابات قدمت وعود مكررة ومؤكدة بأنها ستكون "حرة" و"نظيفة".

تكهرب الجو وتدهور الوضع إلى درجة حملت الرئيس بن جديد على اللجوء إلى الجيش، فأعلن يوم 4 جوان مساء حالة الحصار للمرة الثانية بعد أكتوبر 1988، وتأجيل الانتخابات وإقالة رئيس الحكومة مولود حمروش.

كانت المهمة الأولى لخلفه، السيد سيد احمد غزالي، إعداد الانتخابات التشريعية المؤجلة. وفي إطار التحضير لتلك الانتخابات قامت الحكومة بتعديل[1] قانون الدوائر الانتخابية الذي أشرنا إلى أنه كان محل نقد شديد من المعارضة، وأدى ذلك التعديل إلى تخفيض عدد الدوائر الانتخابية من 542 في قانون 3 أفريل الماضي إلى 430 دائرة في القانون الجديد ليصير بالتالي عدد المقاعد التي ستكون محل التنافس في الانتخابات القادمة هو 430 مقعدا.

وعد رئيس الحكومة أحزاب المعارضة في اللقاءات التي أجريت بين الجانبين حول موضوع الانتخابات أن هذه ستجرى قبل نهاية 1991، وسوف تتبعها انتخابات رئاسية بعد ذلك بوقت قصير. يوم 15 أكتوبر أعلن رئيس الجمهورية أن الدور الأول سيكون يوم 26 ديسمبر، وفي اليوم التالي صدر المرسوم الرئاسي الذي تضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للتصويت في التاريخ المذكور، موضحا أن الدور الثاني في حالة تنظيمه، سيكون يوم 16 جانفي 1992. جرى الدور الأول في الموعد المحدد وأسفر عن النتائج التالية :

الجبهة الإسلامية	188 مقعدا	بـــ 3260000 صوت
جبهة القوى الاشتراكية	25 مقعدا	بـ 510000 صوت
جبهة التحرير الوطني	16 مقعدا	بـــ 1610000 صوت
المستقلون	3 مقاعد	

وبقي 198 مقعدا كان المفروض أن تكون موضوع التنافس في الدور الثاني. حسب التقديرات الصادرة عن بعض الجرائد[2]، كانت الجبهة الإسلامية تملك الحظوظ الأقوى للفوز بأغلبية المقاعد الباقية للتنافس في الدور الثاني[3].

---

[1] تم ذلك بموجب القانون رقم 91 - 18 المؤرخ في 15 أكتوبر 1991.

[2] أنظر مثلا جريدة *الشعب*، عدد 29 ديسمبر 1991.

[3] نورد بعض الأرقام عن هذه الانتخابات. عدد المسجلين : أكثر من 13 مليونا. نسبة المشاركة : 59 %. تراجعت هذه النسبة بـــ 6 % مقارنة بالانتخابات المحلية في جوان 1990. ترتيب الأحزاب الثلاثة الأولى بحسب عدد الأصوات التي نالها كل منها : 1. الجبهة الإسلامية بـــ 3260000 صوت ؛ 2. جبهة التحرير الوطني : 1610000 صوت، تقريبا نصف عدد أصوات الجبهة الإسلامية ؛ جبهة القوى الاشتراكية : 510 آلاف صوت.

لم يفز بأي مقعد نيابي. وهكذا كان الخاسر الأكبر في ذلك الدور، من ناحية المقاعد المكتسبة بالمقارنة مع عدد الأصوات، هو بالتأكيد جبهة التحرير الوطني التي راحت ضحية نظام انتخابي أصرت على تمريره في المواجهة بين مكتبها السياسي والحكومة التي أرادت كما أشرنا اقتراعا نسبيا على القائمة في إطار الولاية بكاملها.

كان فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ ساحقا إذاً في هذا الدور. فهل يعني ذلك أن الانتخابات كانت لأول مرة في الجزائر حرة ونظيفة بدليل أن الحزب الفائز فيها كان من المعارضة. لم يكن الأمر كذلك، ولأول مرة لم يكن المتسبب فيه هو السلطة بقدر ما كان حزب المعارضة الفائز بنفسه. فقد جرت الانتخابات في جو قوامه التحدي الصريح من الجبهة الإسلامية تجاه السلطة. كان مناضلوها حاضرين بقوة في مكاتب التصويت، يمارسون الضغط على الناخبين علنا، مقابل غياب شبه كامل لممثلي الأحزاب الأخرى، وكانت البلديات الكثيرة الواقعة تحت سيطرتها تعمل بكل ما أوتيت من الوسائل والإمكانات العمومية لإنجاح مرشحي الجبهة الإسلامية، وفي إطار ما لجأت إليه تلك البلديات من أعمال لترجيح كفة حزبها لوحظ الامتناع الإرادي عن توزيع مليون وحدة من بطاقات الناخب. وملكت الجبهة الإسلامية سلاحا آخر قويا كان لوحده كفيلا بضمان تفوقها، وهو المساجد التي حولت في جميع أنحاء البلاد إلى منابر للدعاية الانتخابية وإذاعة الخطب والفتاوى الداعية إلى إسقاط النظام بجميع الوسائل الممكنة. كانت تلك بعض العوامل والحيثيات التي جعلت انتخابات 26 ديسمبر كسابقاتها مفتقرة إلى الحرية والنزاهة.

ما حدث بعد ذلك : يوم 11 جانفي 1992 بث التلفزيون الجزائري صورة الرئيس بن جديد مجتمعا بأعضاء المجلس الدستوري، ومعلنا استقالته[1] من منصب رئيس الجمهورية. وأعلن أيضا في الكلمة القصيرة التي ألقاها في

[1] استقالة أم إقالة ؟ معلوم أن هناك أكثر من رأي بهذا الشأن، وهو ليس ذا أهمية كبيرة بالنسبة إلى موضوعنا.

اجتماعه بأعضاء المجلس الدستوري أنه كان قد قام بحل المجلس الشعبي الوطني قبل إعلان استقالته[1]. حسب دستور 1989[2]، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بالاستقالة يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني رئاسة الدولة بالنيابة إلى حين انتخاب الرئيس الجديد. ولكن ما دام الرئيس أعلن أنه قد حل المجلس، فهناك إذاً شغور مزدوج، في منصب رئيس الجمهورية بالاستقالة، وفي المجلس بالحل، ولذلك أعلن الرئيس المستقيل أن المجلس الدستوري هو الهيئة التي يعود إلى رئيسها أمر تولي رئاسة الدولة بالنيابة، طبقا للدستور الذي نظم حالة الشغور المزدوج في الفقرة قبل الأخيرة من المادة 84. لكن الواقع أن هذه الفقرة نصت على اقتران حالة الوفاة بحل المجلس، من دون اقتران الاستقالة بالحل. وهو ما جعل المجلس الدستوري يصرح في اليوم التالي، 12 جانفي، أن الدستور لا ينص على اقتران شغور المجلس عن طريق الحل بشغور رئاسة الجمهورية عن طريق الاستقالة، وبالتالي فإن رئيس المجلس الدستوري لن يقوم بسد الشغور الرئاسي. بعد ذلك اجتمع المجلس الأعلى للأمن في اليوم نفسه وأعلن أنه قد اتخذ بالإجماع قرار إيقاف المسار الانتخابي والبقاء في اجتماع مفتوح إلى غاية انتهاء "أزمة الفراغ الدستوري".

يوم 14 جانفي صدر عن المجلس الأعلى للأمن إعلان قيام هيئة جماعية سميت *المجلس الأعلى للدولة* لتحل محل رئيس الجمهورية، من أجل ممارسة سلطاته إلى غاية توفير الشروط الضرورية لسير المؤسسات سيرا عاديا، على ألا تتجاوز مده تلك الهيئة الفترة الرئاسية الجارية التي بدأت في ديسمبر 1988[3]. وقضى الإعلان في مادته السادسة بإنشاء هيئة استشارية وطنية تساعد المجلس الأعلى للدولة في أداء مهماته.

[1] كان رئيس الجمهورية قد وقع على قرارا الحل بتاريخ 4 جانفي 1992. أنظر في هذا الشأن : محمد بلقاسم حسن بهلول، *الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية*، ص 132.

[2] المادة 84.

[3] المادة الرابعة من إعلان 14 جانفي 1992.

المبحث الثاني : من تجميد الدستور إلى إحياء المؤسسات

1. فترة المجلس الأعلى للدولة (جانفي 1992 - جانفي 1994)

أ. المجلس الأعلى للدولة والحكومة

قام المجلس الأعلى للأمن إذاً بإيقاف المسار الانتخابي يوم 12 جانفي 1992، وبعد يومين من ذلك، يوم 14 جانفي أصدر إعلانه المتعلق بإنشاء المجلس الأعلى للدولة الذي نصب يوم 16 التالي. المجلس الأعلى للدولة هيئة جماعية ضمت خمسة أعضاء، رئيسا هو السيد محمد بوضياف، القائد الوطني المعروف والمعارض للنظام السابق منذ 1962، وأربعة أعضاء هم اللواء خالد نزار الذي كان وقتئذ في منصب وزير الدفاع، وعلي كافي، الأمين العام للمنظمة الوطنية للمجاهدين، وعلي هارون الذي سبق له أن شغل منصب وزير حقوق الإنسان، وتيجاني هدام الذي كان مدير مسجد باريس.

اختصاصات المجلس الأعلى للدولة ومدته حُددت بموجب المواد من 2 إلى 4 في إعلان 14 جانفي المتعلق بتأسيسه على النحو التالي :

"1 - يمارس المجلس الأعلى للدولة جميع السلطات المخولة لرئيس الجمهورية بمقتضى الدستور الساري.

2 - في حالة حدوث مانع بالمفهوم الدستوري لرئيس المجلس الأعلى للدولة، أو وفاته أو استقالته، ينتخب المجلس الأعلى للدولة رئيسا جديدا من بين أعضائه.

3 - يضطلع المجلس الأعلى للدولة بمهمته إلى غاية توفير الشروط الضرورية لسير المؤسسات والنظام الدستوري سيرا عاديا.

ولا يمكن لهذه المهمة أن تتجاوز نهاية المدة الرئاسية الجارية منذ انتخابات ديسمبر 1988".

على إثر اغتيال الرئيس بوضياف يوم 29 جوان 1992 أصبح السيد علي كافي رئيسا للمجلس الأعلى للدولة يوم 2 جويلية التالي، والتحق به السيد رضا مالك، رئيس المجلس الاستشاري الوطني حينذاك، ليحتفظ المجلس بتشكيلته الخماسية.

في ما يخص الحكومة، لم يطرأ تغيير على موقعها وسلطاتها في فترة المجلس الأعلى للدولة. فمادام المجلس الأعلى للدولة قد حل محل رئيس الجمهورية، فإن الحكومة قد ظلت من الوجهة الرسمية تابعة لهذا المجلس، وبالأصح لرئيسه الذي هو رئيس الدولة. وفي الظاهر سارت الأمور هكذا في الفترة الممتدة من تأسيس المجلس الأعلى للدولة إلى جانفي 1994، موعد مجيء رئاسة الدولة. على إثر تأسيس المجلس الأعلى للدولة شكلت حكومة بتجديد مهمة السيد سيد أحمد غزالي، رئيس الحكومة القائمة قبل إيقاف المسار الانتخابي. وعقب اغتيال الرئيس بوضياف، قدم السيد غزالي استقالة حكومته لرئيس مجلس الدولة الجديد يوم 12 جويلية 1992، وعين المجلس في اليوم نفسه السيد عبد السلام بلعيد الذي قاد الحكومة إلى غاية 21 أوت 1993، تاريخ تعيين السيد رضا مالك خلفا له في رئاسة حكومة جديدة سيرت شئون البلاد إلى ما بعد نهاية مهمة المجلس الأعلى للدولة وتعويضه برئيس الدولة السيد ليامين زروال في نهاية جانفي 1994.

ب. المجلس الاستشاري الوطني

أنشئ المجلس الاستشاري الوطني، كما أشرنا، بموجب إعلان المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 14 جانفي 1992، المتضمن تأسيس المجلس الأعلى للدولة، حيث جاء في مادته السادسة : "تساعد المجلس الأعلى للدولة هيئة استشارية وطنية". وبعد ذلك صدر بشأنه نصان، مرسوم رئاسي[1] تضمن صلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله. وبعد أن نصب في 23 مارس

[1] هو المرسوم رقم 92 - 93 المؤرخ في يوم 4 فيفري 1992.

1992، قام أعضاؤه بإعداد النص الثاني، وهو النظام الداخلي[1] الذي وافق عليه المجلس في شهر أفريل وصادق عليه رئيس المجلس الأعلى للدولة قبل اغتياله بأسبوع.

شُكل المجلس الاستشاري من ستين عضوا يمثلون "مجمل القوى الاجتماعية في تنوعها وحساسياتها"[2]، معينين بمرسوم رئاسي. وكان من شروط العضوية في المجلس عدم الارتباط "بأية مسئولية نظامية في حزب سياسي أو جمعية أو تجمع منضويين تحت لواء حزب سياسي أو على علاقة به"[3]. نُظم المجلس في هيئة فروع[4]، لكل فرع مقرر ونائب مقرر، ومكتب للمجلس يضم مقرري الفروع ونوابهم، كما كان للمجلس رئيس منتخب[5] من زملائه، يساعده نائب للرئيس. في ما يتعلق بالعمل، كان للمجلس أن يعقد دورة عادية مرة في الشهر بناء على استدعاء من رئيسه، ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من المجلس الأعلى للدولة أو من مكتبه.

مكانة المجلس الاستشاري وصلاحياته في نظام الحكم الجديد لخصتها المادة الثانية من المرسوم التي ورد فيها على وجه الخصوص : "يشارك المجلس المكلف بمساعدة المجلس الأعلى للدولة... وتحت سلطته مشاركة استشارية في كل دراسة وتحليل وتقويم للمسائل التابعة لصلاحيات المجلس الأعلى للدولة ويقدم أي اقتراح يساعد على استمرارية الدولة...". في إطار هذه المهام العامة، يدرس المجلس "القضايا التابعة لمجال النظام أو ذات الطابع التشريعي..."،

---

[1] وافق المجلس الاستشاري على نظامه الداخلي في يوم 25 أفريل 1992، وصادق عليه رئيس المجلس الأعلى للدولة بالمرسوم الرئاسي رقم 92 - 258 المؤرخ في 20 جوان 1992.

[2] المادة 6 من مرسوم 4 فيفري 1992.

[3] الفقرة الأخيرة من المادة الثامنة. هناك إذاً تطور في فكرة المجلس الاستشاري. في البداية كان المقصود مجلسا يضم "مختلف القوى الوطنية" التي لابد أن يكون في مقدمتها القوى السياسية المنظمة في أحزاب. وعند إنشاء المجلس خصصت العضوية فيه "لشخصيات" غير مهيكلة.

[4] كان في المجلس الاستشاري خمسة فروع خاصة بالقطاعات التي تغطيها عادة اللجان البرلمانية.

[5] انتخب في المنصب رضا مالك الذي صار عضوا في المجلس الأعلى للدولة بعد اغتيال بوضياف، تاركا رئاسة المجلس لنائبه عبد الحميد بن هدوقة.

و"يبدي بناء على إخطار من المجلس الأعلى للدولة آراء وتوصيات تتعلق بمسائل ذات المصلحة أو البعد الوطنيين..."، ويبادر بعد موافقة المجلس الأعلى للدولة "بكل دراسة وتحليل وتقويم لمسائل محددة ذات مصلحة أو بعد وطنيين"[1]. واضح من هذه الأحكام أن المجلس هيئة استشارية تبدي آراء غير ملزمة في ما يعرض عليها من قضايا ونصوص، وبإمكانها أن تصدر توصيات إلى المجلس الأعلى للدولة. فالمجلس الاستشاري لا يتمتع إذاً بأي استقلالية عن المجلس الأعلى للدولة، وإنما هو عبارة عن هيئة استشارية، ذات طابع إداري إلى حد كبير، تابعة له مباشرة.

لم يكن للمجلس الاستشاري أي نصيب من سلطة التشريع. نُظمت هذه السلطة في عهد المجلس الأعلى للدولة بموجب مداولته المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، فأسندت تلك المداولة سلطة التشريع إلى المجلس الأعلى للدولة : "1. يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة... بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي". ويقتصر دور المجلس الاستشاري في العملية على إبداء الرأي في مشاريع هذه المراسيم : "2. يعطي المجلس الاستشاري الوطني... رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي التي تعرض عليه" ليقوم بعد ذلك رئيس المجلس الأعلى للدولة بإصدارها، وتنشر في الجريدة الرسمية.

هناك من ذهب[2] إلى أن إنشاء المجلس الاستشاري فرضه شغور المجلس الشعبي الوطني ودستور 1989 الذي حظر على رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، وضع يؤدي إلى تجميد عمل الحكومة في حالة غياب المجلس الشعبي الوطني. ولذلك، بحسب هذا الرأي، أنشئ هذا المجلس ليقوم مقام المجلس الشعبي الوطني. ونحن لا نرى ذلك. أولا، لو كان ذلك صحيحا لأُسندت سلطة التشريع إلى المجلس الاستشاري الوطني. وهذا ما لم يحدث. ثانيا، هذا التحليل

---

[1] المادة 3 من المرسوم.

[2] منهم الدكتور حسن بهلول في : *المرجع المذكور*، ص 144.

يتناول وضعا لا دستوريا من منظور دستور مجمد حلت محله سلطة فعلية. في الواقع، بمجرد الخروج من الدستور سواء بالتجميد أو الإلغاء، والدخول في وضع فعلي غير دستوري، لم يعد هناك، بالنسبة إلى أصحاب القرار، ما يلزم بالعودة إلى دستور معطل، أو يمنع من أن تسند إلى رئيس الدولة الفعلي الجديد سلطات - مثل سلطة التشريع في الحالة التي تهمنا - لم تكن لرئيس الدولة السابق، كما حدث مثلا بعد انقلاب 19 جوان 1965، حيث ألغيت السلطة التشريعية وأسندت سلطة التشريع إلى مجلس الثورة الذي "فوضها" بدوره إلى الحكومة، في الواقع إلى رئيس الحكومة.

في الحقيقة يبدو أن إنشاء المجلس الاستشاري الوطني قد تم تلبية لرغبة النظام في سد الفراغ الذي خلفه اختفاء المجلس الشعبي الوطني، ولكن ليس من ناحية التشريع الذي كان يؤديه، بل من ناحية وجوده في ذاته. فوجود هيئة حتى ولو كانت من دون سلطة، يساعد النظام، يخفف دائما من عزلته، ولن يخلو من فائدة له بفضل الآراء والتوصيات الصادرة عن تلك الهيئة والتحاليل والدراسات التي يمكن أن تساهم بها.

نلخص الوضع المتعلق بالسلطة التشريعية في عهد المجلس الأعلى للدولة : لم يكن للنظام سلطة تشريعية في تلك الفترة. ما قام مقام هذه السلطة كان عبارة عن هيئة استشارية معينة تابعة تماما للمجلس الأعلى للدولة. كانت وظيفة التشريع من اختصاص المجلس الأعلى للدولة، وكانت ممارستها تتم في صورة مشاريع مراسيم تشريعية (في مكان القوانين التي توضع من قبل سلطة تشريعية منتخبة) يعدها المجلس الأعلى للدولة، وتذهب إلى المجلس الاستشاري للتزكية ثم تعود إلى رئيس المجلس الأعلى للدولة من أجل الإصدار والنشر بعد ذلك.

2. فترة رئاسة الدولة

ورد في إعلان 14 جانفي 1992 أن مدة المجلس الأعلى للدولة ستنتهي بنهاية المدة الرئاسية[1] الجارية. كان المنتظر إذاً أن تنتهي مهمة المجلس الأعلى للدولة في ديسمبر 1993، وهو ما حدث. فقد انعقدت كما هو معلوم في يومي 25 و26 جانفي 1994 *ندوة الوفاق الوطني* التي صادقت على *أرضية الوفاق الوطني* حول المرحلة الانتقالية. حددت تلك الوثيقة مدة المرحلة الانتقالية بثلاث سنوات كحد أقصى، أسندت خلالها السلطات العامة إلى هيئات المرحلة الانتقالية الثلاث، وهي رئاسة الدولة التي يتولاها رئيس دولة يعينه المجلس الأعلى للأمن[2]، ورئيس حكومة يعينه وينهي مهامه رئيس الدولة[3]، ومجلس وطني انتقالي يعين لمدة الفترة الانتقالية. ويوم 30 جانفي 1994 صدر عن المجلس الأعلى للأمن إعلان تضمن تعيين السيد ليامين زروال رئيسا للدولة ووزيرا للدفاع[4].

أ. رئيس الدولة

رئيس الدولة يعينه المجلس الأعلى للأمن (المادة 6 من أرضية الوفاق الوطني). في حالة شغور المنصب بسبب الوفاة أو الاستقالة أو المانع النهائي، وبعد قيام المجلس الدستوري بإثبات حالة الشغور النهائي، يتولى المجلس الأعلى للأمن مهمة تعيين رئيس جديد للدولة (المادة 10 من الأرضية).

سلطات رئيس الدولة حددتها المواد من 11 إلى المادة 113 التي تضمنت 11 فقرة، وكذلك المواد 14 إلى 16 في الأرضية. على وجه العموم، سلطات رئيس الدولة هي سلطات رئيس الجمهورية الواردة في دستور 1989، ماعدا السلطات الرئاسية التي زالت بزوال السلطة التشريعية وتجميد الدستور.

---

[1] كان الرئيس بن جديد قد انتخب للمرة الثالثة والأخيرة في 22 ديسمبر 1988.

[2] المادة 6 من أرضية الوفاق الوطني.

[3] الفقرة 5 من المادة 13.

[4] بالنسبة إلى منصب وزير الدفاع، كان الأمر عبارة عن تثبيت لأن الجنرال زروال كان في المنصب منذ أن تخلى عنه الجنرال ماجور خالد نزار في 10 جويلية 1993.

عين في هذا المنصب رئيس واحد هو السيد ليامين زروال الذي استلم مهامه في 30 جانفي 1994 إلى أن أصبح رئيس جمهورية على إثر الانتخابات الرئاسية في 16 نوفمبر 1995، لكنه لم ينه مدة خمس سنوات التي انتخب من أجلها، حيث أعلن في سبتمبر 1998 أنه سينظم انتخابات رئاسية مسبقة، يعني أنه سيستقيل من منصبه قبل نهاية ولايته، وهو ما حدث في شهر أفريل 1999 الذي شهد انتخابات رئاسية جاءت بالرئيس عبد العزيز بوتفليقة إلى السلطة خلفا للرئيس المستقيل ليامين زروال.

ب. الحكومة

كان الوضع الدستوري لرئيس الحكومة في الفترة الانتقالية مشابها لوضعه في دستور 1989، في ما يتصل بعلاقته مع رئيس الدولة، والسلطات المخولة له بموجب أرضية الوفاق الوطني. في ما يخص علاقته بالمجلس الوطني الانتقالي، كان الوضع مختلفا عن الوضع الذي نظمه الدستور المجمد.

يقوم رئيس الدولة بتعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه (الفقرة 5 من المادة 13 في الأرضية). يعد رئيس الحكومة برنامج المرحلة الانتقالية ويعرضه على مجلس الوزراء، قبل طرحه على المجلس الوطني الانتقالي من أجل مناقشته والموافقة عليه. وتعتبر الموافقة على البرنامج حاصلة إلا إذا صوت المجلس على لائحة تحفظ بأغلبية الثلثين من أعضائه. في هذه الحالة يجد رئيس الحكومة نفسه أمام اختيارين، إما أن يكيف برنامجه مع ملاحظات أعضاء المجلس وإما أن يطلب التصويت بالثقة. ويتم التصويت على لائحة الثقة بالأغلبية البسيطة (المادة 17).

تمثلت الصلاحيات الأساسية لرئيس الحكومة بموجب المادة 20 من الأرضية في تنفيذ برنامج المرحلة الانتقالية، وهو السلطة العليا للإدارة، ويسهر على حسن سير المرافق العمومية. له مسئولية الأمن العمومي وحفظ النظام (المادة 20). ينفذ سياسة الدفاع الوطني والسياسة الخارجية طبقا لتوجيهات

رئيس الدولة (المادة 21). ويتمتع رئيس الحكومة بحق المبادرة بمشاريع الأوامر التي تمر من مجلس الوزراء قبل إيداعها لدى مكتب المجلس الوطني الانتقالي (المادة 22).

ج.المجلس الوطني الانتقالي

بموجب إعلان 14 جانفي 1992 المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للدولة كان من المتوقع أن تنتهي مهمة المجلس الاستشاري الوطني بنهاية السلطة التي أنشأته وهي المجلس الأعلى للدولة، أي في ديسمبر 1993[1]. في الواقع انتهت مهمة المجلس الأعلى للدولة كما رأينا في نهاية جانفي 1994 لكن المجلس الاستشاري الوطني ظل قائما بصفة مؤقتة إلى غاية منتصف شهر ماي 1994، حيث ألغي[2] تاركاً مكانه للمجلس الوطني الانتقالي الذي نصب[3] في اليوم التالي من إلغاء سلفه.

شُكل المجلس الوطني الانتقالي من مائتي عضو يمثلون ثلاث جهات مختلفة هي الدولة والأحزاب السياسية والقوى الاقتصادية والاجتماعية[4]، معينين بمرسوم رئاسي لمدة المرحلة الانتقالية[5] بكاملها. اقتسمت هذه الأطراف مقاعد المجلس بمعدل 15 % (30 مقعدا) للدولة، ووزعت 170 مقعدا "حسب اتفاق مشترك" بين الدولة والأطراف المعنية بحصص متساوية بين ممثلي القوى الاقتصادية والاجتماعية وممثلي الأحزاب.

---

[1] كان الرئيس بن جديد قد انتخب للمرة الثالثة والأخيرة في 22 ديسمبر 1988.

[2] بمرسوم رئاسي مؤرخ في 17 ماي 1994.

[3] كان ذلك بمرسوم رئاسي مؤرخ في 18 ماي 1994.

[4] المادة 27 من الأرضية.

[5] نلاحظ أن التعيين للمرحلة الانتقالية بكاملها قررته الأرضية لأعضاء المجلس الوطني الانتقالي فقط، من دون رئيس الحكومة التابع لرئيس الدولة الذي بإمكانه أن ينحيه في أي وقت شاء، ولكن من دون رئيس الدولة أيضا لما للأمر من أهمية سياسية. فالأرضية تركت إذاً للمجلس الأعلى للأمن إمكانية تغيير رئيس الدولة أثناء الفترة الانتقالية.

بلغ عدد الأحزاب المشاركة في المجلس الانتقالي 30 حزبا، كانت كلها تقريبا من الأحزاب الصغيرة[1]. الاستثناء الهام من هذه الناحية مثله حزب الشيخ محفوظ نحناح الذي نال 5 مقاعد، بينما كان نصيب الأحزاب الأخرى مقعدين لكل واحد. فكان مجموع المقاعد الممنوحة للأحزاب 63 مقعدا. وبسبب انسحاب الأحزاب الكبرى[2] بقي 22 مقعدا شاغرا من الحصة المخصصة للأحزاب (85 مقعدا). كان عدد الجمعيات في المجلس أكبر من عدد الأحزاب، حيث شاركت فيه 44 جمعية[3] ذات طابع اجتماعي واقتصادي. وبعد تنافس على منصب رئيس المجلس الوطني الانتقالي دار بين عدد من الشخصيات، ولاسيما بين رئيس *الجبهة الشعبية للوحدة والعمل*، مهدي علالو، وعبد القادر بن صالح، عاد المنصب لهذا الأخير الذي كان مندوب الدولة في المجلس ومرشح قصر المرادية لرئاسته.

من ناحية التنظيم الداخلي للمجلس الانتقالي وسيره، هناك تشابه كبير بينه وبين المجلس الشعبي الوطني. للمجلس رئيس منتخب من قبل زملائه لمدة الفترة الانتقالية[4]، ومكتب منتخب بالطريقة نفسها، ولجان مثل اللجان البرلمانية. كان للمجلس الوطني الانتقالي أن يجتمع في دورتين عاديتين، دورة في الربيع وأخرى في الخريف. وبإمكانه أن يعقد دورات طارئة باستدعاء من رئيس الدولة بناء على طلب من رئيس الحكومة أو بطلب من أغلبية ثلثي أعضائه[5].

---

[1] من الأحزاب التي شاركت في المجلس : الحركة الجزائرية للعدالة والتنمية، MAJD، الجبهة الشعبية للوحدة والعمل، APUA، والحزب الاجتماعي الحر، PSL، الحزب الوطني للتضامن والتنمية، PNSD، وحركة حماس، والتجمع الجزائري البومديني، RABI، وحركة الوحدة الشعبية، PUP، وحزب الحق، وجبهة القوى الشعبية، FFP.

[2] أهم الأحزاب التي رفضت المشاركة : جبهة التحرير الوطني، والحركة من أجل الديموقراطية في الجزائر، والتحدي، والتجمع من أجل الثقافة والديموقراطية، وجبهة القوى الاشتراكية، وحركة النهضة.

[3] عادت حصة الأسد من المقاعد المخصصة للتنظيمات الاقتصادية والاجتماعية إلى المنظمات الكبرى الثلاث، الاتحاد العام للعمال الجزائريين، والاتحاد الوطني للفلاحين الجزائريين، والمنظمة الوطنية للمجاهدين. كل واحدة من هذه المنظمات نالت **10** مقاعد في المجلس.

[4] المادة 35 من الأرضية.

[5] المادة 38 من الأرضية.

صلاحيات المجلس حددها الأرضية في موادها الثلاث، من 24 إلى 26. من حيث الأساس، تمثلت صلاحيات المجلس الانتقالي في ممارسة "الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة أو في ما يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية بمبادرة من ثلث أعضاء المجلس الوطني الانتقالي بعد موافقة الحكومة" (المادة 25).

كانت عملية التشريع تسير على النحو التالي : يُعد رئيس الحكومة مشاريع الأوامر، ويعرضها على مجلس الوزراء من أجل المصادقة، ويقدمها بعد ذلك للمجلس الوطني الانتقالي للمناقشة، مع إمكانية التعديل، ثم التصويت على الأمر من أجل المصادقة عليه بالأغلبية البسيطة، يأتي بعدها دور رئيس الدولة لإصدار الأمر الذي صادق عليه المجلس الانتقالي. عملية شبيهة إذاً بوضع القوانين من قبل سلطة تشريعية منتخبة، مع اختلاف في المصطلحات. هنا لا وجود لسلطة تشريعية منتخبة وبالتالي لا يمكن أن يسمى النص قانونا لأنه ليس من وضع هيئة تشريعية منتخبة.

مقارنة بفترة المجلس الأعلى للدولة، تعتبر فترة رئاسة الدولة التي دامت من جانفي 1994 إلى نوفمبر 1995 إحياء جزئيا لدستور 1989. يتجلى ذلك في العلاقات بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة والمجلس الوطني الانتقالي، كما وردت في وثيقة الوفاق الوطني التي نصت في مادتها الخامسة على خضوع "هيئات المرحلة الانتقالية للدستور والأحكام المتعلقة بها الواردة في هذا النص".

من ناحية دور المجلس الوطني الانتقالي في النظام السياسي الجزائري، كانت فترته بالطبع امتدادا لعهد المجلس الأعلى للدولة، والمجلس الاستشاري الوطني. فهو لم يكن منتخبا وكان الدور المنتظر منه المصادقة على نصوص الحكومة ورئاسة الجمهورية. ولا يغير من هذه الحقيقة كون المجلس قد ضم بالإضافة إلى ممثلي الدولة والإدارة ممثلين عن الأحزاب السياسية. فهؤلاء الممثلون، وعلى افتراض أنهم كانوا كلهم معارضين للسلطة (وهذا غير

صحيح)، لا يستطيعون عرقلة أي مشروع، بفضل الاحتياطات الواردة في الأرضية. فالمجلس الوطني الانتقالي يصادق على نصوص الحكومة بالأغلبية البسيطة. لكن الحكومة، وفي أسوأ الأحوال، تملك لا الأغلبية البسيطة وحسب، بل أكثر من الأغلبية المطلقة. فبالإضافة إلى الأعضاء الثلاثين الممثلين للدولة في المجلس، هناك نصف العدد الباقي (170 عضوا) أي 85 عضوا يمثلون القوى الاقتصادية والاجتماعية، يعني الأوساط والقوى والهيئات المؤيدة للسلطة التي منحتهم المقاعد.

يلاحظ إذاً أن السلطة رغم يقينها بأن أعضاء المجلس الانتقالي نظرا لافتقارهم إلى صفة المنتخبين، لن يكون بوسعهم أن يطمعوا في القيام بأي دور معارض لها، اتخذت كل الاحتياطات اللازمة. ومن جملة تلك الاحتياطات الفقرة الرابعة من المادة 17 المتعلقة بالموافقة على برنامج الحكومة. حسب هذه الفقرة، "يعتبر البرنامج مصادقا عليه إلا في حالة التصويت على لائحة تحفظات بأغلبية ثلثي الأعضاء". أغلبية مستحيلة طبعا لأن تحقيقها يستلزم أن يصوت لصالح اللائحة كل مندوبي الأحزاب (85) بالإضافة إلى 47 من الأعضاء الآخرين وهم في غالبيتهم من المؤيدين للسلطة.

من النصوص التي صادق عليها المجلس الوطني الانتقالي في الفترة الأخيرة من وجوده ما كان ذا أهمية سياسية كبيرة مثل مجموعة الأوامر المتعلقة بـــ"إحياء المؤسسات" وتنظيم الحياة السياسية، وفي مقدمتها قانون الأحزاب السياسية[1]، وقانون الانتخابات[2]، والقانون الخاص بالدوائر الانتخابية [3] وعدد المقاعد في البرلمان. وكل مشاريع الأوامر التي قدمتها الحكومة في ذلك الوقت نالت مصادقته عمليا بالصياغة التي جاءت من الحكومة، بما في ذلك ما ورد في البعض منها من أحكام ثبت في ما بعد أنها لا دستورية مثل المادة 7 من الأمر

[1] هو الأمر رقم 97 - 09 المؤرخ في 6 مارس 1997، المتضمن قانون الأحزاب السياسية.
[2] الأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن قانون الانتخابات.
[3] الأمر رقم 97 - 08 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن تحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد في البرلمان.

الأمر رقم 95 ـ 27 المؤرخ في 19 جويلية 1995، والتي عدلت بطريقة لا دستورية المادة 108 من قانون الانتخابات رقم 89 - 13 الصادر بتاريخ 7 أوت 1989. في بعض الأحيان كان النص الذي أقره المجلس الانتقالي لا دستوريا بكامله، مثل الأمر رقم 97 - 15 المؤرخ في 31 ماي 1997، المتضمن قانون محافظة الجزائر الكبرى، وهو الأمر الذي ألغاه المجلس الدستوري، بناء على إخطار من رئيس الجمهورية، في قراره رقم 2 بتاريخ 27 فيفريي 2000.

المبحث الثالث : إحياء الدستور وإعادة رسم الإطار التأسيسي

في النصف الأول من التسعينيات كان النظام السياسي الجزائري يعاني مشكلة الشرعية بشكل حاد. منذ إيقاف المسار الانتخابي في نهاية 1991 حكمت البلاد سلطة فعلية أنشأتها المؤسسة العسكرية. كانت السلطة تعلم أنه لا يمكن أن يستمر حكم البلاد بذلك الأسلوب وأنه لابد من العودة إلى الحياة الدستورية والانتخابات، فأخذت تعمل لكي تكون تلك العودة في ظروف ملائمة، خالية من الأخطار التي أوشكت أن تعصف بالنظام عندما بدأ تطبيق القواعد التأسيسية المرافقة للانفتاح والتعددية. اقتضى الأمر من جانبها إذاً أن تتأمل جيدا في تجربة السنوات الفارطة وأن تعيد النظر في مختلف العناصر المكونة للإطار التأسيسي الذي أفقدها التحكم في المجال السياسي إلى درجة اضطرتها إلى استعمال القوة العسكرية للدفاع عن نظامها. فكان الموقف آنذاك على النحو التالي : نعم، سوف نعود إلى الدستور والعمل السياسي التعددي والانتخابات. ولكن لابد من صياغة جديدة لقواعد اللعبة التأسيسية والسياسية على نحو يسمح بالتحكم جيدا في المجال السياسي.

وبدأ العمل من أجل ذلك. تمثلت الخطوة الأولى في تنظيم الانتخابات الرئاسية بتاريخ 16 نوفمبر 1995، والتي حولت رئيس الدولة ليامين زروال إلى رئيس جمهورية. كانت تلك الخطوة هامة وإيجابية للغاية بالنسبة إلى السلطة بسبب مشاركة المواطنين الواسعة في تلك الانتخابات تعبيراً عن رغبتهم في

عودة السلم ومكافحة الإرهاب. سجلت السلطة بواسطة تلك الانتخابات أكثر من انتصار. الأول هو النجاح في تنظيم الانتخابات ذاتها، في سياق تميز بظروف أمنية صعبة وخضوع مناطق ريفية واسعة لسلطة الإرهاب. وكان الانتصار الثاني تعزيز موقع السلطة في مواجهة أحزاب المعارضة الكبيرة التي دعت إلى مقاطعة الانتخابات. والثالث هو فوز الرئيس. كل ذلك أعاد إلى السلطة ثقة في النفس كانت قد تزعزعت تحت ضغط الإرهاب وتهمة اللاشرعية، وزادها عزما على تمرير الحل الملائم في نظرها.

في ربيع 1996 انطلق الرئيس زروال في حوار مع الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني. كان القصد من ذلك إقناع محدثيه بالنهج الذي يراه ضروريا وملائما للعودة إلى الحياة الدستورية والانتخابات. وفي شهر ماي من تلك السنة ذاتها أُرسلت إلى مختلف المشاركين في الحوار مذكرة رئاسية[1] تضمنت تصورات السلطة في ما يخص الإصلاحات المقبلة والخطوات العملية والمراحل الزمنية المؤدية إلى ذلك. تضمنت الوثيقة على وجه الخصوص المراحل التالية :

فترة أولى تُهيِّئ فيها الظروف الملائمة لعقد ندوة وطنية تنظر في الإصلاحات المقترحة من قبل السلطة، إصلاحات كانت الوثيقة نفسها قد حددت خطوطها العريضة، وهي تعديل الدستور، وقانون الأحزاب السياسة وقانون الانتخابات. يتبع ذلك انعقاد "ندوة الحوار الوطني"، ويكون بعدها الانطلاق في تحقيق الإصلاحات.

انعقدت "ندوة الحوار الوطني"[2] في يومي 14 و15 سبتمبر 1996، فصادقت على أرضية تضمنت المبادئ الأساسية للإصلاحات المحددة لأطر العمل السياسي المستقبلي والإصلاحات التأسيسية المقبلة، وآجال العودة إلى الانتخابات. في ما يتعلق بهذه الأخيرة، توقعت الوثيقة أن يكون استفتاء التعديل

---

[1] وثيقة من 22 صفحة أرسلت إلى المشاركين في الحوار يوم 11 ماي 1996.

[2] شارك في الندوة 38 حزبا وجمعية، وشكلت فيها أربع لجان هي : لجنة مكلفة بإعداد أرضية الوفاق الوطني ؛ ولجنة التعديلات الدستورية ؛ ولجنة قانون الأحزاب ؛ ولجنة قانون الانتخابات.

الدستوري قبل نهاية 1996 والانتخابات التشريعية في غضون النصف الأول من 1997، والانتخابات المحلية البلدية والولائية أثناء النصف الثاني من السنة ذاتها. وهو ما حدث فعلا. وبذلك انطلق، أو بالأحرى تواصل، مسلسل تم بواسطته إحياء مؤسسات واستكمال مؤسسات أخرى.

1. تعديل الدستور

كان دستور 23 فيفري 1989 قد وُضع كما سبق أن رأينا في غمار التخلي عن نظام الحزب الواحد، والتسليم بضرورة تحرير الحياة السياسية والاقتصادية. من حيث البناء الدستوري الظاهر، أعني ما تعلق منه بالتوازنات والعلاقات بين السلطات العامة، رأينا أن ذلك الدستور اعتمد صيغة النظام شبه الرئاسي، فأنشأ سلطة تنفيذية تضم مؤسستين، رئيس جمهورية منتخبا بالاقتراع العام المباشر، غير مسئول سياسيا، ورئيس حكومة مسئولا مع حكومته أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية في آن واحد ؛ وسلطة تشريعية[1] مكونة من مجلس واحد هو المجلس الشعبي الوطني، منتخبة بالاقتراع العام المباشر في إطار التعددية وحرية الترشيحات.

بعد تجربة ديسمبر 1991 تجلى "أكبر عيب" في دستور 1989 من وجهة نظر السلطة. فقد تضمنت الصيغة التي وضعها خطر الاستيلاء على البرلمان من جانب أغلبية يصعب التحكم فيها والتعايش معها، كما أوشك أن يقع في ديسمبر 1991. كان لابد إذاً من إعادة النظر في تلك الصيغة وإقامة توازن جديد يمكن رئيس الجمهورية من أن يتحكم تماما في السلطة التشريعية. وحُلت المشكلة بإدخال تعديل على بنية البرلمان، تمثل في تأسيس غرفة ثانية، بين يدي رئيس الجمهورية، وقادرة على شل إرادة الغرفة السفلى. كان ذلك هو الهدف المركزي وبيت القصيد في تعديل الدستور. سنبين لاحقا كيف تم ذلك أثناء

[1] تتكون السلطة التشريعية في دستور 1989 من مجلس واحد هو المجلس الشعبي الوطني. هذا التذكير مهم لأن تعديل هذه البنية سوف يكون الهدف المحوري من تعديل دستور 1989 في 28 نوفمبر 1996.

الحديث عن الوضع الراهن للسلطة التشريعية. ونلقي في الفقرات التالية نظرة وجيزة على أهم التعديلات الأخرى التي عرفها دستور 1989، تاركاً بذلك مكانه لدستور 28 نوفمبر 1996 الذي انتخب في ظله الرئيس الحالي أربع مرات، في أبريل 1999، وأبريل 2004، وأبريل 2009، وأبريل 2014.

من حيث الشكل، تمثلت العملية في تحسين الصياغة وملء فراغات ذات أهمية سياسية محدودة، كانت موجودة في النص المعدل، وتوسيع الاقتباسات من النموذج الدستوري الفرنسي بإضافة مؤسسات جديدة[1]، مجلس الأمة، "نظير" مجلس الشيوخ الفرنسي، وهيئات قضائية أو رقابية أو استشارية هي المحاكم الإدارية ومحكمة التراعات ومجلس الدولة والمحكمة العليا للدولة، وكلها عناصر معروفة في البنية الدستورية الفرنسية. من ناحية المضمون نسجل التعديلات التالية :

في الديباجة، أضيف عنصر الأمازيغية إلى المكونات الأساسية للهوية الجزائرية.

التعددية السياسية : عندما أُدخلت التعددية السياسية في دستور 1989 كانت تركة التفكير الأحادي ثقيلة إلى درجة جعلت المؤسس الدستوري يتحدث في المادة 40 المتعلقة بالموضوع عن "الجمعيات ذات الطابع السياسي". ترافقت الممارسة القصيرة التي تلت ذلك بمساوئ وانحرافات كثيرة، كان مصدرها الأحزاب الإسلامية بالدرجة الأولى، وتجلت على وجه الخصوص في التوظيف السياسي للدين، وعدم التردد في استخدام العنف أسلوبا من أساليب العمل السياسي. انطلاقا من تلك التجربة، أدخل دستور 1996 تعديلات ترمي إلى تصحيح الأوضاع في هذا المجال. فتحدث عن الأحزاب السياسية، ووضح

---

[1] ولذلك وصف دستور 1996 بأنه "ذو نزعة تأسيسية"، institutionnaliste. وهو ما جعل الأستاذ أحمد محيو يتحدث عن " المحاكاة التأسيسية" تجاه النظام الفرنسي، كما ورد في :
A. Mahiou, « Note sur la constitution algérienne du 28 novembre 1996 », *AAN*, 1996, pp. 479-490.

الشروط التي يجب على كل حزب أن يحترمها في عمله السياسي. تم ذلك على مستوى الدستور، وبدقة أكبر في قانون الأحزاب الجديد بعد ذلك. في ما يتعلق بالنص الأول، موضوع حديثنا هنا، وردت التعديلات الأساسية في هذا الصدد ضمن المادة 42 التي حرمت التذرع بحق إنشاء الأحزاب السياسية لضرب المكونات الأساسية للهوية الوطنية، والطابع الديموقراطي والجمهوري للدولة، ومنع تأسيس الأحزاب على أساس ديني أو لغوي... أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي، وتحريم استخدام العناصر السابقة في الدعاية الحزبية، والتبعية لجهات أجنبية، واستعمال العنف أو الإكراه في العمل السياسي.

شروط تولي منصب رئيس الجمهورية : نص دستور 1996 على شرط الجنسية الجزائرية للزوجة. لم يكن هذا الشرط في دستور 1989. كان قد ورد في قانون الانتخابات الأول الصادر في 7 أوت 1989، لكن المجلس الدستوري رفض الحكم المتعلق بذلك. في دستور 1996، ظهر الشرط من جديد (المادة 73 من الدستور). كان القصد من دون شك إقصاء المتزوجين بأجنبيات من الطمع في الوصول إلى المنصب[1].

وحدد هذا الدستور أيضا، لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية بالجزائر، إمكانية تجديد الانتخاب لرئيس الجمهورية بمرة واحدة[2]. فهناك إذاً قيد زمني على سلطات الرئيس.

سلطات الرئيس : تعززت سلطات رئيس الجمهورية في هذا الدستور من ناحيتين أساسيتين :

- سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، والتي هي بمثابة منح الرئيس حق المنع أو *الفيتو* على أعمال السلطة التشريعية بكاملها. كما سنرى لاحقا.

- التشريع بأوامر لفترة طويلة. بين الدورات، حوالي أربعة أشهر في

[1] المادة 73 من دستور 1996.

[2] المادة 74 .

السنة[1]، وحوالي ثلاثة أشهر في حالة حل المجلس الشعبي الوطني[2]. كان التشريع بأوامر في ما بين الدورات من سلطات رئيس الجمهورية في دستوري 1963 و1976، ثم اختفى في دستور 1989 ليعود في الدستور الحالي.

بنية السلطة التشريعية : إلى غاية 1996، كان التقليد في التجربة الدستورية الجزائرية العمل بسلطة تشريعية من مجلس واحد منتخب بالاقتراع العام المباشر. وضع دستور 1996 حدا لهذا التقليد مؤسسا لأول مرة ثنائية المجلسين على مستوى البرلمان، بطريقة أحدثت تغييرا جذريا على التوازنات السابقة. كان ذلك بتأسيس مجلس الأمة الذي سنتناوله في ما بعد.

سلطات المجلس الشعبي الوطني : تضمنت التعديلات المتعلقة بذلك توسيعا لسلطات المجلس من ناحية وقيودا من ناحية أخرى. في المحصلة النهائية، كانت كفة القيود هي الراجحة بشكل واضح. في ما يخص توسيع سلطات المجلس، نسجل توسيع المجال المادي للتشريع (المواد التي تدخل في مجال القانون) بإضافة مواد جديدة منها النظام العقاري، وقواعد الخوصصة، والقانون الأساسي للوظيفة العامة... الخ ؛ وإمكانية اقتراح تعديل دستوري (المادة 177). من جملة القيود التي فرضها الدستور الحالي على المجلس نسجل :

- القيد الأكبر هو سلطة المنع التي يمكن أن يمارسها مجلس الأمة ضد المجلس الشعبي الوطني.

- القيد الثاني ناجم عن تأسيس "القوانين العضوية". وهذا أيضا قيد مهم نظرا للشروط الخاصة المتعلقة بسن هذه القوانين، في ما يخص مجال تدخلها[3]،

---

[1] لأن البرلمان يجتمع بمقتضى المادة 118 في دورتين عاديتين كل سنة، مدة كل واحدة 4 أشهر على الأكثر.

[2] في حالة الحل تجري انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، بحسب المادة 129 من الدستور.

[3] تشمل المواضيع المخصصة للقوانين العضوية قطاعات حيوية مثل قانون الأحزاب السياسية، وقانون الانتخابات، وقانون الإعلام، وقانون أجهزة الأمن، وقانون المالية، وقانون التنظيم القضائي... الخ. لمزيد من التوسع عن القوانين العضوية يراجع الفصل السابع الخاص بالبرلمان الحالي في فقراته المتعلقة بسلطة التشريع.

والأغلبية اللازمة للمصادقة عليها (الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس الشعبي الوطني) وخضوعها الإجباري لرقابة دستورية سابقة. نسجل أيضا عن سلطات المجلس الشعبي الوطني أن رئيسه لم يعد في الدستور الحالي الرجل الثاني في الدولة من حيث المكانة التأسيسية، بل تخلى عن ذلك الموقع لرئيس مجلس الأمة الذي يتولى في حالة الشغور مهام رئيس الدولة بالنيابة.

- هناك قيد آخر يتعلق بسلطة المجلس في مجال التعديل الدستوري الخاضع لشرط أغلبية ثلاثة أرباع من أصوات الغرفتين في حالة الاستغناء عن الاستفتاء وعندما تكون المبادرة باقتراح التعديل من البرلمان نفسه.

2. تعديل قانون الأحزاب السياسية

في إطار المراجعة العامة للنصوص التأسيسية الكبرى، كان قانون الأحزاب السياسية الصادر في 5 جويلية 1989 محل اهتمامات متنوعة من جانب السلطة. أُخذ عليه بوجه خاص غموض متكرر في صياغة بعض أحكامه المتعلقة بممارسة العمل الحزبي، وما تضمنه من تساهل في ما يتعلق بشروط إنشاء الأحزاب. وهو ما أدى إلى كل الظواهر السلبية التي ميزت الحياة السياسية الجزائرية في تلك الفترة، من استغلال مفرط للدين والخصوصيات الجهوية لمآرب سياسية، واستعمال العنف الكلامي، والاعتداء على حريات الأفراد والجماعات... الخ. تفاديا لتكرار ذلك، عدل القانون القديم من نواحي عدة أهمها مجموعة الأحكام المتعلقة بتأسيس الأحزاب بهدف التقليص من عددها والحيلولة دون قيام أحزاب لا وجود لها إلا على الورق وفي أشخاص مؤسسيها، وتوضيح الشروط والقواعد المتعلقة بالعمل السياسي بهدف حماية العناصر المكونة للهوية الوطنية، وبخاصة الدين واللغة والثقافة، من التوظيف السياسي الحزبي.

باستدعاء من رئيس الجمهورية انعقد المجلس الوطني الانتقالي ابتداء من 25 جانفي 1997 في دورة طارئة. بعد نقاش صعب وساخن[1]، صادق المجلس يوم 18 فيفري على قانون الأحزاب الجديد. كما أشرنا، تمحورت التعديلات التي أدخلت على قانون 1989 حول موضوعين رئيسيين هما شروط تأسيس الأحزاب، وقواعد عملها، بالإضافة إلى نقاط متفرقة متفاوتة الأهمية.

أولا - تأسيس الأحزاب حسب أمر مارس 1997.

في قانون 5 جويلية 1989 كانت عملية إنشاء الأحزاب تتم وفق إجراءات بسيطة للغاية، وبشروط سهلة يمكن أن تتوفر لدى مجموعات الأصدقاء دون صعوبة تذكر. فالأمر بحاجة إلى إيداع ملف التصريح بالتأسيس لدى وزارة الداخلية، يتضمن مجموعة من الوثائق أهمها نسخ من القانون الأساسي للحزب، وطلب موقع من قبل 3 أعضاء مؤسسين يحتوي على معلومات تدور في غالبيتها حول التعريف بمؤسسي الحزب. الحد الأدنى لهؤلاء الأعضاء هو 15 عضوا مؤسسا[2]. بعد رقابة المطابقة، يتولى وزير الداخلية مهمة الإشراف على نشر وصل التأسيس في الجريدة الرسمية خلال أجل أقصاه شهران من إيداع الملف[3]، وبمجرد نشره يعتبر الحزب معتمدا ويكتسب الشخصية المعنوية والقانونية[4]. في أمر مارس 97، يمر تأسيس الحزب السياسي بمرحلتين متميزتين.

المرحلة الأولى تتمثل في إيداع ملف طلب التأسيس وشروطه :

- يتم التصريح بتأسيس الحزب بإيداع الأعضاء المؤسسين ملفا لدى وزير الداخلية[5]. يتضمن هذا الملف المعلومات اللازمة عن الحزب وعن الأعضاء المؤسسين، ويشتمل على مجموعة من الوثائق أهمها :

---

[1] تسبب في ذلك بالدرجة الأولى حوالي 20 من الأحزاب الصغيرة، كانت موجودة بالمجلس ومهددة من قبل القانون الجديد. قاطعت تلك الأحزاب النقاش في الجلسات العامة، مطالبة من الحكومة أن تأخذ في الاعتبار ما اقترحته الأحزاب المعنية من تعديلات بشأن عدد المنخرطين اللازم في كل ولاية لتأسيس الأحزاب.

[2] المادة 14 من قانون 5 جويلية 1989.

[3] المادة 15 من القانون نفسه.

[4] المادة 21 من القانون نفسه.

[5] المادة 12 من الأمر رقم 97 - 09 المؤرخ في 6 مارس 1997، المتضمن قانون الأحزاب السياسية.

• طلب تأسيس الحزب موقع من قبل 3 أعضاء مؤسسين (كما في القانون القديم).

• تعهد يوقعه 25 عضوا مؤسسا على الأقل، قاطنين في ثلث عدد ولايات الوطن (16 ولاية من مجموع 48)، بعقد المؤتمر التأسيسي للحزب في أجل أقصاه سنة من تاريخ نشر وصل التصريح في الجريدة الرسمية[1].

- بعد رقابة المطابقة، يتولى وزير الداخلية نشر وصل التصريح الذي يتضمن معلومات عن الحزب والموقعين على التعهد المذكور آنفا، في الجريدة الرسمية خلال أجل أقصاه 60 يوما. ويخول نشر هذا التصريح للحزب حق ممارسة أنشطة حزبية من أجل توفير الشروط اللازمة لعقد المؤتمر التأسيسي[2].

- إذا رأى وزير الداخلية أن شروط التأسيس ليست متوفرة، وجب عليه إصدار قرار برفض التصريح بالتأسيس. وفي حالة عدم إصدار قرار الرفض، وعدم نشر الوصل في الجريدة الرسمية، يكون للأعضاء المؤسسين حق ممارسة النشاط السياسي المذكور بهدف التوصل إلى عقد المؤتمر التأسيسي.

المرحلة الثانية هي عقد المؤتمر التأسيسي :

في الشروط اللازمة لصحة انعقاد هذا المؤتمر تتجلى صعوبة إنشاء الأحزاب في النظام الجديد مقارنة بنظام 1989.

- لابد من عقد مؤتمر تأسيسي يحضره من 400 إلى 500 مندوب، وأن يكون عدد المنخرطين الذين ينتخبون هؤلاء المندوبين 2500 على الأقل، ويكون المنخرطون منتشرين في 25 ولاية على الأقل، بمعدل 100 منخرط على الأقل في كل ولاية لكي يتمكنوا من تفويض 16 مندوبا يمثلون الولاية في المؤتمر[3].

---

[1] المادة 14 من القانون نفسه.

[2] المادة 15

[3] المادة 18 من قانون الانتخابات.

بمزيد من الوضوح، لكي يكون المؤتمر التأسيسي صحيحا، من الواجب أن يكون الحزب متواجدا في الأغلبية المطلقة من ولايات الوطن (نصف عدد الولايات + ولاية = 25 ولاية من 48)، وأن يكون له مجموع 2500 منخرط على الأقل، موزعين طبعا على مختلف الولايات بدرجة متفاوتة، لكن لا يمكن أن يقل مستوى هذا الانتشار عن 100 منخرط في أي ولاية من الولايات، وهو الشرط الذي يسمح لهذا العدد من المنخرطين أن يفوض 16 مندوبا، الواجب حضورهم لتمثيل كل ولاية. بعد اجتياز الامتحان الصعب في العملية، وهو عقد المؤتمر التأسيسي، تدخل العملية طورها الأخير المتمثل في إيداع ملف الاعتماد.

- بعد انعقاد المؤتمر التأسيسي، يودع ملف طلب الاعتماد لدى وزير الداخلية، وبعد مراقبة المطابقة يسلم الوزير الاعتماد للحزب السياسي، وينشر هذا الاعتماد في الجريدة الرسمية في غضون 60 يوما من إيداع طلب الاعتماد[1]. في حالة عدم قيام الحزب بعقد مؤتمره التأسيسي في الأجل القانوني، يصبح التصريح بالتأسيس لاغيا، ويفقد الأعضاء المؤسسون حق ممارسة أي نشاط حزبي تحت طائلة التعرض للعقوبات الواردة في القانون نفسه[2].

مقارنة بالنظام السابق هناك إذاً شروط صعبة بالفعل. في عدد الأعضاء المؤسسين، 25 بدلا من 15. لكن الصعوبة قد لا تكون في العدد بقدر ما هي في شرط انتشار هؤلاء الأعضاء في ثلث ولايات الوطن. وهذا الشرط لابد أن يتوفر في البداية لأن وجود الـــ 25 المؤسسين في تلك الولايات واجب لصحة الالتزام المرافق لملف التصريح بالتأسيس. وتأتي بعد ذلك الشروط المتعلقة بعقد المؤتمر التأسيسي التي تمثل بالفعل عقبات كبيرة من ناحية عدد المنخرطين، ومستوى انتشارهم في عدد كبير من ولايات الوطن.

[1] المادة 22.

[2] الفقرة الأخيرة من المادة 18.

ثانيا - الشروط المتعلقة بعمل الأحزاب

أشرنا في ما سبق إلى أن التجربة التعددية القصيرة التي عاشتها الجزائر في فترة 1989 - 1991، تميزت من ناحية العمل السياسي الحزبي باستغلال مفرط للدين واللغة والخصوصيات الجهوية من أجل أغراض سياسية، وبالعنف واللاتسامح والتطرف تجاه الآخر، وبمخالفة البعض من أسس الدولة الجزائرية والنظام الجمهوري والديموقراطية إلى درجة جعلت أحزابا سياسية تعلن صراحة أن الديموقراطية بدعة وأنه لا دستور غير القرآن. لمحاربة تلك الظواهر والانحرافات جاءت مجموعة الأحكام المتعلقة في القانون الجديد بمبادئ العمل السياسي الحزبي وشروطه. ورد ذلك كما رأينا في دستور 28 نوفمبر 1996 ضمن المادة 42 المتعلقة بإنشاء الأحزاب السياسية، وفي قانون الأحزاب الجديد، ولاسيما في مواده من 3 إلى 9.

في هذا المجال، قام القانون الجديد بتوضيح الشروط الواردة عن الموضوع نفسه في القانون السابق مضيفا شروطا جديدة، من أهمها بعض فقرات المادة الثالثة التي تلزم كل حزب بعدم استعمال المكونات الأساسية للهوية الوطنية (الإسلام والعروبة والأمازيغية) لأغراض الدعاية الحزبية[1]، ونبذ العنف والإكراه كوسيلة للعمل السياسي، أو الوصول إلى السلطة[2]، وتبني التعددية السياسية، واحترام الطابع الديموقراطي والجمهوري للدولة، واحترام التداول على السلطة[3].

المادة الخامسة من القانون حرّمت على الحزب السياسي أن يبني تأسيسه أو عمله على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي. تحريم تأسيس الحزب على واحد من هذه العناصر كان موجودا في القانون السابق، ولكن بصياغة متساهلة : قانون 5 جويلية 1989 تحدث في الفقرة الأخيرة من مادته الخامسة عن وجوب امتناع الجمعية ذات الطابع السياسي عن

[1] الفقرة الثانية من المادة 3.

[2] الفقرة الثالثة من المادة نفسها.

[3] الفقرات الثلاث الأخيرة من المادة 3.

تأسيس إنشائها أو عملها على أساس يكون فقط (exclusivement) طائفيا أو لغويا أو جهويا... الخ.

بعد صدور قانون الأحزاب الجديد، 53 من التنظيمات السياسية القائمة في الساحة الجزائرية آنذاك باتت معنية بإجراءات المطابقة[1] مع القانون الجديد، تحت طائلة الحرمان من المشاركة في الانتخابات المقبلة. ومن أهم الأحزاب التي قامت بذلك حركة *النهضة الإسلامية* التي ألغت في بداية مارس 1997 نعت "إسلامية" لتصير حركة *النهضة*، معلنة مشاركتها في انتخابات 5 جوان التالي. وفي السياق نفسه كانت حركة *المجتمع الإسلامي* (حماس) معنية بتعديل اسمها. في البداية رفضت الحركة الامتثال للقانون الجديد، ثم انصاعت في النهاية وأقبلت على تغيير اسمها الذي تحول من حركة *المجتمع الإسلامي* إلى حركة مجتمع *السلم* (حمس). كان حزب محفوظ نحناح آخر تشكيلة أعلنت يوم 13 أفريل مشاركتها في الانتخابات المقبلة. بعد انقضاء أجل سنة من صدور القانون الجديد كان الكثير من الأحزاب المعنية بإجراءات المطابقة قد فشل في امتحان عقد المؤتمرات التأسيسية، مما أدى إلى حل ثلاثين[2] منها بقرار إداري.

3. تعديل قانون الانتخابات

كان تعديل قانون الانتخابات في مارس 1997 هو كذلك عبارة عن رد فعل على النظام الانتخابي الذي طبق في الدور الأول من تشريعيات ديسمبر 1991. فقد جرت تلك الانتخابات على أساس نمط الاقتراع الاسمي بالأغلبية في دورين. السمة الأولى لنمط الاقتراع بالأغلبية كما هو معلوم أنه يؤدي إلى تمثيل في البرلمان لا يوافق تمثيل الرأي العام. في هذا النظام، يفوز المرشح الذي يحصل على أكبر نسبة من الأصوات، وينهزم الآخرون، بما في ذلك الذين حصلوا على نسبة

---

[1] كان على الأحزاب المعنية أن تكيف قوانينها الأساسية وأسماءها وبرامجها قبل يوم 6 ماي 1997، أي قبل انطلاق حملة الانتخابات التشريعية بعشرة أيام.

[2] نشرت جريدة *الخبر* قائمة هذه الأحزاب في عددها الصادر بتاريخ 20 ماي 1998، وهي موجودة كذلك في : عبد الناصر جابي، *الانتخابات، الدولة والمجتمع*، ص 290.

هامة من الأصوات، دون الأغلبية طبعا. أصوات هؤلاء الأخيرين لا تؤخذ في الاعتبار وليس لها مقابل من المقاعد في البرلمان. فالمقعد يعود مثلا للمرشح الذي نال 51 % ولا شيء للمرشح الذي حاز 49 % من الأصوات، أو 30 % أو 15 % من الأصوات في حالة تعدد الترشيحات كما هو الحال في الدور الأول عندما يكون الانتخاب في دورين. في نظام الاقتراع بالأغلبية في دور واحد، يفوز المرشح الحائز على أكبر عدد من الأصوات، مهما كان عدد مجموع الأصوات التي ينالها المنافسون الآخرون. أما في نظام الاقتراع بالأغلبية في دورين، فيجب على الفائز في الدور الأول أن ينال الأغلبية المطلقة من الأصوات (50 % +1). وإذا لم يحصل أي واحد من المرشحين على الأغلبية المطلقة، نظم دور ثان يفوز فيه الحاصل على أكبر عدد من الأصوات، أي أن الأغلبية النسبية تكون عندئذ كافية. في النظام الجزائري الذي طبق في 1991 كان الدور الثاني مقتصرا على المرشحين الحائزين لأكبر نسبة من الأصوات في الدور الأول، وبالتالي سيكون الفوز في الدور الثاني بالضرورة عن طريق الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها.

في هذا النظام يمكن لأحزاب تملك أغلبية محلية وأقلية وطنية أن تفوز بمقاعد في البرلمان (مثل جبهة القوى الاشتراكية وجبهة التحرير الوطني في انتخابات ديسمبر 1991) ولكن ليس ثمة تناسب دقيق بين الأصوات التي تحرزها الأحزاب والمقاعد التي تنالها في البرلمان. تطبيق هذا النمط من الاقتراع بالجزائر في الدور الأول من الانتخابات المذكورة كانت نتيجته كما رأينا أن فازت الجبهة الإسلامية في الدور الأول بالأغلبية الساحقة من المقاعد مقابل حصولها على ثلث الأصوات المعبر عنها تقريبا، ونالت جبهة التحرير الوطني حوالي 8 % من مقاعد الجبهة الإسلامية مع أن الأصوات التي نالتها لم تكن بعيدة عن نصف أصوات الجبهة الإسلامية، وكانت جبهة التحرير متأخرة عن جبهة القوى الاشتراكية بتسعة مقاعد (16 مقابل 25) بالرغم من أن عدد أصوات هذه الأخيرة لم يبلغ نصف أصوات الأولى.

نمط الاقتراع على الاسم الواحد بالأغلبية معناه أن الناخبين في الدائرة الانتخابية يصوتون على اسم واحد، وهذا يقتضي بالضرورة أن يكون حجم

الدائرة الانتخابية صغيرا. في الانتخابات الجزائرية المذكورة نجم عن اعتماد هذا النمط من الاقتراع مضاعفة عدد الدوائر الانتخابية الذي وصل إلى 542 دائرة في قانون 3 أفريل 1991 المتعلق بالدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المتاحة في المجلس الشعبي الوطني المقبل.

ومن مساوئ ذلك النظام أنه يحرم الأحزاب ذات الوجود الفعلي والهام في الساحة الوطنية من التمثيل في البرلمان، فهو إذاً يخدم الأحزاب الكبيرة على حساب الأحزاب الصغيرة والمتوسطة. وتكون نتيجته صورة مشوهة تماما عن التمثيل البرلماني، لا تعكس الصورة الحقيقية للرأي العام، ولو بطريقة تقريبية. ومن آثاره الواضحة على نظام الأحزاب أنه يدفع بالتشكيلات الصغيرة إلى الزوال أو الذوبان في الأحزاب الكبرى، نتيجة قلة الحوافز والدوافع المشجعة على العمل السياسي في سياق لا يكون فيه للفاعلين أمل الوصول إلى تمثيل قواعدهم وتجسيد جزء من خياراتهم. في أفريل 1991، كان ذلك النظام تعبيرا عن رغبة نواب جبهة التحرير الوطني آنذاك في الاحتفاظ بالسلطة، اعتقادا منهم أن حزبهم لا يزال محتفظا بالأغلبية بعد ظهور التعددية. ثم تبين أن الأمر ليس كذلك. لهذه الاعتبارات كلها بات إلغاؤه في إطار المراجعة العامة للنصوص التأسيسية مؤكدا، لاسيما وأن أحزاب المعارضة كانت تطالب بإلغائه وتعويضه بنظام التمثيل النسبي الذي أخذ به القانون الجديد[1].

ملخص النظام الانتخابي الحالي الخاص بالمجالس البلدية والولائية والمجلس الشعبي الوطني : النظام الساري حاليا في الجزائر هو نمط الاقتراع النسبي على القائمة[2] المغلقة[3]، في دور واحد بالضرورة[4]. المبدأ الأساسي لهذا النظام أنه

---

[1] القانون رقم 97 - 07، المؤرخ في 6 مارس 1997، والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

[2] لأن تعدد المقاعد للدائرة الواحدة وما يتبعه من تعدد المرشحين المنتمين إلى نفس الحزب (أو تحالف أو ائتلاف) يؤدي إلى تجميع هذه الترشيحات في قوائم.

[3] يعني أن الناخب يصوت على القوائم المعروضة عليه، ولا يجوز له أن يشكل قائمته بنفسه عن طريق المزج وأخذ أسماء مختلفة من قوائم مختلفة.

[4] لأن الحسم في مسألة توزيع المقاعد يحتاج إلى دور واحد.

يضمن التمثيل للأقليات في كل دائرة انتخابية حسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها. فهو إذاً يؤدي إلى توزيع المقاعد في الدائرة الواحدة، وهذا يستلزم تعدد المقاعد للدائرة وبالنتيجة ضرورة دوائر انتخابية واسعة. في الجزائر، الدائرة الانتخابية حاليا هي الولاية. نظام التمثيل النسبي ينقسم بدوره إلى عدة أنواع فرعية تختلف في ما بينها من حيث التقنيات الانتخابية المتبعة لتطبيقه، وتتفق طبعا في مبدأ التمثيل على أساس نسبة الأصوات المحصل عليها.

كيفية توزيع المقاعد، أي تحديد عدد الفائزين من كل قائمة، عملية معقدة في نظام التمثيل النسبي. في هذا الصدد، يقوم النمط الجزائري على قاعدتين، قاعدة المعامل الانتخابي وقاعدة الباقي الأقوى. ملخص العملية : يحدد المعامل الانتخابي (عدد معين من الأصوات) في كل دائرة، وتنال كل قائمة عددا من المقاعد بحسب عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي. ترتب الأصوات الباقية لكل قائمة حسب أهميتها، وتوزع المقاعد الباقية طبقا لذلك الترتيب. بشيء من التفصيل، تتم العملية على النحو التالي :

- في كل دائرة انتخابية (ولاية بالنسبة إلى المجلس الشعبي الوطني) لدينا عدد محدد من المقاعد المخصصة للولاية، مبدئيا حسب الكثافة السكانية بموجب القانون الخاص بالدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المخصصة لكل دائرة، ولدينا عدد من القوائم المتنافسة، يتضمن كل منها عددا من المرشحين (مساويا لعدد المقاعد المتاحة + ثلاثة مرشحين إضافيين)، مرتبين في القائمة من قبل التشكيلات التي ينتمون إليها (المادة 101، الفقرة 2 من قانون الانتخابات).

- توزيع المقاعد على الولايات يتم وفق قاعدتين : 1. حسب الكثافة السكانية، بمعدل مقعد واحد لكل 000 80 نسمة، ومقعد إضافي لكل كسر يصل إلى 000 40 نسمة. 2. لا يمكن أن يقل عدد المقاعد عن 4 بالنسبة إلى الولايات التي لا يزيد عدد سكانها عن 000 350 نسمة. هذه القاعدة تستهدف ولايات الجنوب ذات البقعة الجغرافية الواسعة والكثافة السكانية المحدودة.

الاستثناء الآخر بخصوص قاعدة الكثافة السكانية يهم المهاجرين إذ خصصت لهم 8 مقاعد من ضمنها 4 للمهاجرين بفرنسا.

- يحدد المعامل الانتخابي في كل دائرة. والمعامل الانتخابي هو حاصل قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في الدائرة على عدد المقاعد المخصصة لها. عدد المقاعد معروف سلفا. بقي إذاً تحديد عدد الأصوات المعبر عنها. في كل دائرة لدينا مسجلون[1]، وممتنعون[2]، ومصوتون، ومصوتون تؤخذ أصواتهم في الحسبان[3]، ومصوتون لا تحسب أصواتهم. أصوات الناخبين التي تعتبر صحيحة هي التي تشكل الأصوات المعبر عنها. فهي إذاً عبارة عن أصوات المواطنين الذين صوتوا فعلا مطروحا منها الأوراق الباطلة بحكم القانون، وهي الأوراق البيضاء، والملغاة[4]. وهذا هو المفهوم العام للأصوات المعبر عنها. في الجزائر، هذا المفهوم أضيق، إذ لابد أن نحذف أيضا من الأصوات المعبر عنها بالمفهوم السابق أصوات القوائم التي لم تحصل على 5 % من الأصوات المعبر عنها، طبعا في حالة وجودها بالدائرة. بعد إجراء كل هذه العمليات نحصل على الأصوات المعبر عنها التي تستخدم لتحديد المعامل الانتخابي كما أشرنا، بقسمة هذه الأخيرة على عدد المقاعد المخصصة للولاية.

- بعد تحديد المعامل الانتخابي يتم التوزيع، فتمنح كل قائمة عددا من المقاعد بقدر عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي. إذا حصلت على المعامل مرة واحدة تأخذ مقعدا واحدا، مرتين يقابلهما مقعدان، وهكذا (الفقرة 2 من المادة 104).

---

[1] المواطنون الذين يتمتعون بحق الانتخاب والمسجلون في القوائم الانتخابية ببلديات إقامتهم.

[2] الذين لم يذهبوا إلى مكاتب التصويت يوم الاقتراع.

[3] لا تعتبر في نظر القانون ورقة كل مصوت صوتا، بل لابد أن تستوفي الورقة الشروط القانونية لصحتها وإلا عدت وكأنها لم تكن. مثلا، ورقة بيضاء أو عليها إشارة مّا.

[4] بمفهوم المادة 57 من قانون الانتخابات.

- في جميع الحالات هناك باق من الأصوات لمختلف القوائم التي حصلت أو لم تحصل على مقاعد. ترتب هذه الأصوات حسب أهميتها، وتمنح المقاعد الباقية على هذا الأساس. القائمة صاحبة الباقي الأكبر هي التي تأخذ المقعد، والقائمة التي تليها في الترتيب تأخذ المقعد الآخر...الخ، في حالة بقاء مقاعد متعددة لم توزع على أساس المعامل الانتخابي (الفقرة 3 من المادة 104). وعلى مستوى كل قائمة، توزع المقاعد على المرشحين حسب الترتيب الوارد فيها (المادة 105 من قانون الانتخابات)، ومن هنا أهمية الترتيب الذي يشغله المرشح في كل قائمة.

4. إنشاء حزب النظام واستئناف الانتخابات

أ. تكوين حزب السلطة

في مستهل شهر مارس 1997 كان النظام الجزائري قد انتهى من إعادة تحديد الإطار التأسيسي للعملية السياسية، بتعديل النصوص الأساسية المتعلقة بها، وهي الدستور وقانون الأحزاب السياسية وقانون الانتخابات، ولكنه ظل من دون حزب. حزبه السابق، جبهة التحرير الوطني، كان قد تحول بالتدريج إلى موقع المعارضة. منذ إيقاف العملية الانتخابية في نهاية 1991 كانت له مواقف من الجبهة الإسلامية للإنقاذ ومن أساليب معالجة الأزمة بوجه عام معارضة لمواقف السلطة. يكفي أن نذكر في هذا الصدد أن حزب جبهة التحرير كان من أهم الأحزاب المشاركة في "عقد روما"[1]. كان النظام بحاجة إلى كيان تنظيمي يقوم بدور الأداة القانونية للاحتفاظ بالسلطة، يسمح بتنظيم انتخابات دون خطر فقدان السلطة. وهكذا أنشئ حزب *التجمع الوطني*

---

[1] تحت رعاية المجموعة الكاثوليكية، سانت ايجيديو، Saint Egidio، انعقد اجتماع بروما في جانفي 1995 حضره آيت أحمد (جبهة القوى الاشتراكية) وعبد الحميد مهري (جبهة التحرير الوطني) وأنور هدام (الجبهة الإسلامية للإنقاذ) وبن بلة (الحركة من أجل الديموقراطية في الجزائر) وعبد الله جاب الله (حركة النهضة) ولويزة حنون (حزب العمال). وقع الحاضرون على وثيقة سميت في ما بعد "عقد روما"، تضمنت تصورات المشاركين للمساعي اللازمة من أجل تسوية سلمية للأزمة الجزائرية، وكان من أهم مطالب الوثيقة رفض العنف وقبول التداول على السلطة، ورفع الحظر عن الجبهة الإسلامية للإنقاذ المحلة.

الديموقراطي قبل الانتخابات بثلاثة أشهر فقط، ليحصد أكبر عدد من المقاعد في البرلمان على حساب الأحزاب الأخرى التي تكبره سنا بأكثر من سبعة أعوام في ما يخص البعض منها.

أعلن ميلاد حزب التجمع الوطني الديموقراطي رسميا في 21 فيفـــري 1997[1]، إلا أن مكوناته التنظيمية والبشرية تعود في الواقع إلى خريف 1995 بمناسبة الحملة الانتخابية للمرشح ليامين زروال. لجان المساندة لترشيحه في ذلك الوقت هي التي تحولت إلى أطر تنظيمية قاعدية للحزب الجديد. للتعرف على قاعدته الاجتماعية ومضمونه البشري ينبغي أن نعود إذاً إلى القوى والمنظمات والجمعيات التي دعمت الرئيس زروال ونهجه في معالجة الأزمة. من ناحية التنظيمات، هناك أساسا مجمل الإدارات المحلية والمركزية، والاتحاد العام للعمال الجزائريين، ومكونات "الأسرة الثورية" المتمثلة في المنظمة الوطنية للمجاهدين، ومنظمة أبناء الشهداء، ومنظمة أبناء المجاهدين. وهناك أيضا التنظيمات النسوية...الخ.

ضمن نواب هذا الحزب في البرلمان، نجد إطارات من مختلف المستويات الإدارية، وأعضاء من التكنوقراطية، وأفرادا من "الأرستقراطية العمالية" وأعضاء الطبقات الوسطى من أطباء وجامعيين ومقاولين وتجار، وأبناء الشهداء والمجاهدين، وقدماء إطارات جبهة التحرير الوطني، وعددا كبيرا من "كبار القوم" وأعيان القبائل...الخ. من تعدد الأوساط المذكورة واختلافها تتجلى إحدى السمات البارزة لحزب التجمع الوطني الديموقراطي، وهي اللاتجانس. فهو تجمع بفسيفساء أشبه منه بحزب يضم طبقة أو مجموعة قليلة من الشرائح والطبقات. وهناك سمة أخرى لدى المنخرطين في هذا الحزب، وهي قلة الجمود العقائدي، والاتصاف بالمرونة السياسية والإيديولوجية. انعدام القواسم

---

[1] حسب عبد الناصر جابي، *المرجع المذكور*، ص 206.

الإيديولوجية المشتركة[1] بين أعضاء التجمع الوطني الديموقراطي أوضح منه في أي حزب جزائري آخر.

ب. استئناف الإنتخابات

توقف المسار الانتخابي في الجزائر على إثر الدور الأول من الانتخابات التشريعية في 26 ديسمبر 1991 واستُؤنف بانتخابات رئاسية حولت رئيس الدولة ليامين زروال إلى رئيس جمهورية في 16 نوفمبر 1995، وظلت الانتخابات التشريعية تنتظر دورها إلى غاية 5 جوان 1997. في الفترة الفاصلة بين الموعدين تمت الخطوات المتعلقة بإعادة تشكيل الإطار التأسيسي للعملية السياسية. نلاحظ إذاً أن الانتخابات التشريعية تأخرت بالمقارنة مع العمليات الأخرى، وفي ذلك من دون شك دليل على أن النظام كان حريصا على إجرائها في ظروف تضمن له الفوز بها. ومن أجل ذلك اقتضى الأمر عدم التسرع في إجرائها بالرغم من عدم وجود مانع في الظاهر يحول دون تنظيمها بعد الانتخابات الرئاسية بوقت قصير مثلا. في الواقع، تحاشيا لكل خطر من النوع الذي ظهر في ديسمبر 1991 كان لابد أن تكون الانتخابات التشريعية بعد تعديل الدستور وقانون الانتخابات وقانون الأحزاب السياسية وإنشاء الحزب الذي سيفوز بها. وهو ما حصل بالفعل.

تميزت انتخابات 5 جوان 1997 بمشاركة واسعة من قبل الأحزاب العاملة آنذاك في الساحة السياسية الجزائرية[2] (40 حزبا كانت لها قوائم في هذه الانتخابات وفي مقدمتها الأحزاب الكبيرة التي كانت قد قاطعت

---

[1] في هذا المعنى قال نور الدين بحبوح،رئيس الكتلة البرلمانية للتجمع الوطني الديموقراطي في فترة 97 - 98 : "إننا لم نناضل سويا في هذا الحزب و لم نسهر الليالي مع بعضنا البعض... ليس هناك أي شيء مشترك يجمعنا... إن الحزب قد ضم في ثناياه إسلاميين ولائكيين وأشخاصا جاءوا من مختلف الدواوير...". كما رواه محمد حشماوي في : "التمثيل السياسي في الجزائر بين علاقات الزبونية والنهب، 1997 - 2002". مجلة نقد، خريف/شتاء 2004، ص 21.

[2] 40 حزبا كانت لها قوائم في هذه الانتخابات. أنظر قائمة الأحزاب المشاركة في : عبد الناصر جابي، *الانتخابات، الدولة والمجتمع*، ص 292 - 295.

الانتخابات الرئاسية[1] في نوفمبر 1995 مثل جبهة التحرير وجبهة القوى الاشتراكية[2] وحركة النهضة). لابد أن تلك الأحزاب كانت قد تأملت جيدا في مقاطعتها للانتخابات الرئاسية، وأدركت أن أمامها خيارين لا ثالث لهما: إما المشاركة في اللعبة بصيغة النظام وشروطه، وإما الإقصاء. فاعتمدت الخيار الأول.

من حيث النتائج العامة للانتخابات التي جرت في الجزائر منذ 1997، هناك فترتان. الفترة الأولى كانت، كما قيل عنها، "عهد التجمع الوطني الديموقراطي". امتدت تلك الفترة من جوان 1997 إلى أكتوبر 2000، وتميزت بسيطرة التجمع الوطني الديموقراطي على المؤسسات المحلية والبرلمان، في المجالس الشعبية البلدية والولائية والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. في انتخابات جوان 1997 التشريعية[3] حصد التجمع الوطني 156 مقعدا من مجموع 380 مقعدا. في الانتخابات المحلية التي جرت يوم 23 أكتوبر 1997، حصل الحزب نفسه على 55,18 % من العدد الإجمالي للمقاعد البلدية و44,52 % من المقاعد الولائية[4]. وفي انتخابات مجلس الأمة بتاريخ 25 ديسمبر 1997، حصد التجمع الوطني الديموقراطي 80 من مجموع 96 مقعدا[5].

---

[1] كل الأحزاب التي وقعت على عقد روما قاطعت هذه الانتخابات.

[2] شاركت في هذه الانتخابات رغم دعوتها إلى مقاطعة الاستفتاء حول الدستور في نوفمبر 1996.

[3] نتائج هذه الانتخابات بالنسبة إلى الأحزاب الكبرى : التجمع الوطني الديموقراطي : 156 مقعدا ؛ جبهة التحرير : 62 مقعدا ؛ حركة مجتمع السلم : 69 ؛ حركة النهضة : 34 ؛ جبهة القوى الاشتراكية : 20 مقعدا ؛ التجمع من أجل الثقافة والديموقراطية : 19 مقعدا ؛ المستقلون : 11 ؛ حزب العمال : 4 مقاعد.

[4] جاءت في المرتبة الثانية جبهة التحرير الوطني بـــ 82 ,21 % من المقاعد البلدية و19 % من المقاعد الولائية. وفي المرتبة الثالثة، حركة مجتمع السلم بـــ 6,87 % من المقاعد البلدية و 13 % من المقاعد الولائية.

[5] ونالت جبهة التحرير 10 مقاعد، وجبهة القوى الاشتراكية المقاعد الأربعة الباقية.

بدأت الفترة الثانية في ماي 2002 وتميزت بعودة قوية للحزب الواحد سابقا، جبهة التحرير الوطني. في الانتخابات التشريعية الجارية في 30 ماي 2002، احتل هذا الحزب المرتبة الأولى بـــ 199 مقعدا متقدما بـــ 152 مقعدا عن صاحب المرتبة الثانية في هذه الانتخابات[1]، التجمع الوطني الديموقراطي الذي تراجع نصيبه من مقاعد الغرفة السفلى إلى 47 مقعدا. وتأكدت عودة الحزب الواحد القديم بمناسبة الانتخابات المحلية[2] يوم 10 أكتوبر 2002.

[1] نتائج أكبر الأحزاب في هذه الانتخابات : أخذت جبهة التحرير 199 مقعدا ؛ التجمع الوطني الديموقراطي : 47 مقعدا ؛ حركة الإصلاح : 43 مقعدا ؛ حركة مجتمع السلم : 38 مقعدا ؛ حزب العمال : 21 مقعدا ؛ الجبهة الوطنية الجزائرية : 8 مقاعد ؛ الأحرار : 30 مقعدا.

[2] نتائج انتخابات 10 أكتوبر 2002 بالنسبة إلى البلديات : جبهة التحرير في المرتبة الأولى بـــ 668 بلدية ؛ والتجمع الوطني الديموقراطي في المرتبة الثانية بـــ 171 بلدية ؛ وفي المرتبة الثالثة حركة الإصلاح الوطني بـــ 39 بلدية ؛ وفي الرابعة حركة مجتمع السلم بـــ 19 بلدية ؛ ونال الأحرار 77 بلدية ؛ وجبهة القوى الاشتراكية 65 بلدية.

الفصل السادس

السلطة التنفيذية في دستور 1996

تتكون السلطة التنفيذية في دستور 1996 قبل تعديله في نوفمبر 2008 من شقين هما رئيس الجمهورية والحكومة، كما كان عليه الأمر في دستور 1989. عموما، دستور 1996 هو نفسه دستور 1989 من جهة السلطة التنفيذية سواء بالنسبة إلى بنيتها أو السلطات المخولة لكل واحد من فرعيها. الفروق المسجلة بين الدستورين في هذا المجال سنشير إليها في وقتها المناسب. نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة بحوث، بحث لرئيس الجمهورية وثاني للحكومة ورئيسها قبل التعديل، وثالث لبنية السلطة التنفيذية في الوقت الحاضر.

البحث الأول : رئيس الجمهورية

ندرس في هذا البحث مكانة رئيس الجمهورية وننتقل بعد ذلك إلى سلطاته في الظروف العادية وفي الظروف غير العادية.

1. مكانة رئيس الجمهورية

نعني بهذه العبارة موقعه في النظام التأسيسي. هذا الموقع يحدده بطبيعة الحال اتساع السلطات التي يمارسها وأهميتها، ويتحدد هذا الموقع أيضا بطريقة انتخابه وإمكانية تجديد ولايته وخضوعه أو عدم خضوعه لمسئولية سياسية. في الفقرات التالية نتناول هذه العناصر الأخيرة المحددة لمكانة رئيس الجمهورية ونواصل الموضوع في الفقرات المتعلقة بسلطاته.

أ. انتخاب رئيس الجمهورية

شروط القابلية للانتخاب حددها المادة 73 من الدستور، وهي أن يكون المترشح ذا جنسية جزائرية أصلا، مسلما، بالغا 40 سنة من العمر، متمتعا بكامل حقوقه المدنية والسياسية، وأن يثبت الجنسية الجزائرية لزوجته، ويثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 لمن ولدوا قبل جويلية 1942، ويثبت عدم تورط الأبوين في أعمال ضد الثورة إذا كان قد ولد بعد ذلك التاريخ. زيادة على هذه الشروط فرضت المادة 159 من قانون الانتخابات على المترشح لرئاسة الجمهورية أن يجمع عددا معينا من التوقيعات يكون على النحو التالي :

- إما قائمة تتضمن 600 توقيع لأعضاء منتخبين داخل مجالس بلدية أو ولائية أو برلمانية على الأقل، وموزعة عبر 25 ولاية على الأقل ؛

- وإما قائمة تتضمن 000 60 توقيع فردي على الأقل لناخبين مسجلين في القائمة. ويجب أن تجمع عبر 25 ولاية على الأقل وينبغي ألا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات المقصودة عن 1500 توقيع.

هناك فروق بين دستوري 89 و96 في ما يتعلق بشروط القابلية للانتخاب. الدستور الأول لم يشترط في مادته 70 المتعلقة بالموضوع نفسه الجنسية الجزائرية للزوجة[1] ولا المشاركة في الثورة أو شهادة عدم تورط الأبوين في أعمال ضد ثورة التحرير. هناك إذاً شروط أصعب في ما يتعلق بشروط الترشح مقارنة مع دستور 1989 لأن الشروط الراهنة تقصي المتزوجين بأجنبيات من الطموح إلى المنصب، وكذلك الذين يجدون صعوبة في إثبات مشاركتهم في الثورة.

---

[1] لم يرد هذا الشرط في دستور 1989. ورد لأول مرة في قانون الانتخابات التعددي الأول (المادة 108 من قانون 7 أوت 1989 المتضمن قانون الانتخابات). رفضه المجلس الدستوري لكنه عاد من جديد إلى الظهور في الدستور الحالي (المادة 73 من الدستور) وفي قانون الانتخابات (المادة 157 من الأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات).

في ما يخص نمط الاقتراع، طبقا للمادة 155 من قانون الانتخابات، يتم انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام السري والمباشر على اسم واحد في دورين، ويكون الفوز فيه بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها (المادة 71 من دستور 96). نلاحظ أن دستور 96 اشترط أغلبية مطلقة من الأصوات المعبر عنها، بخلاف دستور 1976 الذي كان قد اشترط أغلبية مطلقة من الناخبين المسجلين (المادة 105 من دستور 1976)، أي أن دستور الأحادية كان أكثر تشددا في هذه النقطة لأنه يصعب الحصول على الأغلبية المطلقة من الناخبين المسجلين في حالة وجود نسبة عالية من المقاطعة. فكيف يفسر ذلك ؟ في الواقع، قد يكون اشتراط هذه الأغلبية الصعبة من جانب المؤسس الدستوري في 1976 دليلا على أن النسبة الحقيقية للمصوتين والممتنعين لم تكن ذات أهمية في ذلك الوقت الذي كان فيه معلوما مسبقا أن النتائج التي سيتم إعلانها ستكون دائما إيجابية وإلى حد كبير لصالح المرشح الوحيد. وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها في الدور الأول نظم دور ثان يشارك فيه فقط المرشحان الحائزان على أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول (المادة 56 من قانون الانتخابات).

ب. ممارسة الوظيفة الرئاسية

أولا - المهمة الرئاسية

▪ مدتها : كان التقليد الجزائري في هذا المجال العمل بمدة الخمس سنوات (المادة 74 من الدستور). هناك استثناء واحد في دستور 76 الذي نص على ولاية لست سنوات لكن هذا الحكم عدل كما رأينا في جويلية 1979 وعاد بالمدة الرئاسية إلى خمس سنوات، وهي المدة التي نص عليها دستور 1989 ودستور 96.

في ما يتعلق بتجديد الولاية، كان التقليد الجزائري أيضا إمكانية إعادة انتخاب الرئيس لعدد غير محدد من المرات. والاستثناء الوحيد في ما يخص هذه

المسألة موجود في الدستور الحالي قبل التعديل الذي نص في الفقرة الثانية من المادة 74 على إمكانية تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة. وهذا يعتبر بطبيعة الحال قيدا على رئيس الجمهورية بالمقارنة مع الأوضاع السابقة.

■ نهاية المدة الرئاسية وحالات الشغور (المواد 88 ـ 90 من الدستور)

تنتهي مهمة رئيس الجمهورية بنهاية ولايته إذا لم يتم تجديد انتخابه. وتنتهي أيضا في واحدة من حالات الشغور التي حددها الدستور ونظم الإجراءات المتبعة لقيامها وكيفية الخروج منها في مواده من 88 إلى 90. نميز أولا بين الشغور المؤقت والشغور النهائي.

الشغور المؤقت يكون في حالة المانع المتمثل حسب الدستور الحالي في إصابة رئيس الجمهورية بمرض خطير مزمن. في هذه الحالة يجتمع المجلس الدستوري ويتثبت من وجود المانع بالوسائل الملائمة وبإجماع أعضائه، ويقترح على البرلمان التصريح بثبوت المانع. يجتمع البرلمان بغرفتيه معا ويثبت المانع بأغلبية ⅔ أعضائه، ثم يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 45 يوما.

أما حالة الشغور النهائي فتنشأ إذا استمر المانع المؤقت بعد انقضاء فترة الـ 45 يوما. في هذه الحالة يعلن الشغور النهائي بالاستقالة وجوبا. ويكون الشغور النهائي أيضا في حالة الاستقالة أو الوفاة. في جميع حالات الشغور النهائي يثبت المجلس الدستوري حالة الشغور النهائي ويبلغ شهادة التصريح بالشغور إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا ويتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 60 يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية (المادة 88 من الدستور).

وإذا حدث أن اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بحدوث مانع لرئيس مجلس الأمة لأي سبب كان، وبعد قيام المجلس الدستوري بإثبات حالة الشغور النهائي للرئيس وحدوث المانع لرئيس مجلس الأمة، يتولى رئيس المجلس

الدستوري مهام رئيس الدولة. نكون في هذه الحالة أمام شغور مزدوج، في منصب رئيس الجمهورية ومنصب رئيس مجلس الأمة.

في جميع الحالات لا يمكن للرئيس بالنيابة، سواء كان رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستوري، أن يترشح لرئاسة الجمهورية. النقطة الأخرى بخصوص الرئيس المؤقت أنه لا يمارس جميع سلطات الرئيس العادي. فالقسم الأساسي من السلطات الدستورية المخولة للرئيس العادي محظور عليه بموجب المادة 90 من الدستور، وهي المادة نفسها التي ألزمت في فقرتها الثانية رئيس الحكومة القائمة في فترة الشغور بالاستقالة وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية تاركا رئيس الدولة يعين رئيسا جديدا للحكومة من بين أعضائها.

الغرض من إلزام المرشح بالاستقالة حرمانه من استغلال منصبه ونفوذه كرئيس لمجلس الأمة أو المجلس الدستوري أو الحكومة لأغراض انتخابية. والغرض من تقليص سلطات الرئيس المؤقت وحرمانه من السلطات الأساسية للرئيس العادي هو الحيلولة دون قيامه باتخاذ إجراءات حاسمة من شأنها أن تدخل تغييرات كبيرة على التوازنات الدستورية بين السلطات العمومية.

ثانيا - المسئولية الرئاسية

المقصود بالمسئولية الرئاسية هنا هو المسئولية السياسية. نعني بذلك : هل هناك إمكانية لمحاسبة رئيس الجمهورية على نتائج عمله السياسي، وإسقاطه دستوريا. وفي حالة وجود مثل هذه المسئولية، ما هي الجهة المختصة بالمحاسبة والإجراءات المتبعة لتقرير المسئولية الرئاسية ؟

في الدستور الحالي ليس ثمة مسئولية سياسية لرئيس الجمهورية. ليس هناك إمكانية دستورية لحمله على التخلي عن منصبه أثناء ولايته الانتخابية. فهو منتخب لمدة الولاية ولا يتخلى عن منصبه إلا في حالة من حالات الشغور السابقة، أو بعد انتهاء مدته إذا لم يتم تجديد انتخابه. المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية تكون أمام الشعب الذي انتخبه وفقط بمناسبة الترشح لولاية أخرى.

آنذاك يمكن للشعب أن يحاسبه سياسيا بعدم إعادة انتخابه. أما أثناء المدة الرئاسية فليس هناك مسئولية سياسية لرئيس الجمهورية بما في ذلك عند اللجوء إلى استفتاء أتت نتائجه سلبية بالنسبة إليه لأن الدستور لا يلزمه بالاستقالة في مثل هذه الحالة. طبعا، إذا حدث ذلك كان معناه أن رئيس الجمهورية لا يملك الأغلبية حول موضوع الاستفتاء وهو ما يدل على تراجع شعبيته، بيد أن الدستور لا ينص على استقالة الرئيس إذا خسر استفتاء. هناك مسئولية جنائية لرئيس الجمهورية ظهرت لأول مرة في الدستور الحالي الذي أسس بمادته 158 محكمة عليا للدولة مختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن أن توصف بالخيانة العظمى، ومحاكمة رئيس الحكومة عن الجنايات والجنح المرتكبة بمناسبة أداء مهامهما السياسية. أما المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية فلا أثر لها في النظام الدستوري الجزائري الراهن، على العكس من رئيس الحكومة المسئول سياسيا أمام رئيس الجمهورية وأمام المجلس الشعبي الوطني على ما سنراه لاحقا.

2. سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية

نعني بالظروف العادية الظروف التي لا تكون فيها البلاد في واحد من الظروف غير العادية المحددة دستوريا والتي سنراها في الفقرات الخاصة بها. في الظروف العادية خول الدستور رئيس الجمهورية سلطات متعددة ومتنوعة نقسمها إلى ثلاث مجموعات هي سلطاته في علاقته مع الحكومة أو بوصفه رئيسا للسلطة التنفيذية، وسلطاته في علاقته مع البرلمان، وسلطاته في علاقته مع السلطة القضائية.

أ. سلطات رئيس الجمهورية في علاقته مع الحكومة

- رئاسة مجلس الوزراء (الفقرة 4 من المادة 111)

منذ مجيء دستور 1989 هناك تمييز على مستوى السلطة التنفيذية بين مجلس الوزراء ومجلس الحكومة، تمييز نجم عن ثنائية السلطة التنفيذية قبل تعديل

2008. وهناك فروق بين المجلسين من حيث التشكيلة والصلاحيات. مجلس الوزراء يضم جميع أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الجمهورية، أما مجلس الحكومة فيضم أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الحكومة، من دون رئيس الجمهورية طبعا، ومن دون وزير الدفاع خاصة إذا كان رئيس الجمهورية نفسه صاحب هذا المنصب. من حيث الاختصاص، مجلس الوزراء إطار للتوجيه والتقرير والبت في القضايا التي لم يفصل فيها على مستوى الحكومة ورئاسة الجمهورية، أما مجلس الحكومة فمهمته التسيير والتنفيذ، ويندرج ضمن ذلك وفي المقام الأول بالطبع تنفيذ التوجيهات والقرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية داخل مجلس الوزراء.

- سلطة تعيين رئيس الحكومة وأعضائها (الفقرة الخامسة من المادة 77، والفقرة الأولى من المادة 79 قبل التعديل)

رئيس الجمهورية هو الذي يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه، وهو الذي يعين أعضاء الحكومة بعد قيام رئيس الحكومة باختيارهم. وسنعود إلى هذه الصلاحية بمزيد من التفصيل عند تناول موضوع الحكومة.

- الاختصاصات التنظيمية

طبقا للمادة 125 من الدستور، "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

واضح من هذه الصياغة أن مجال التنظيم في النظام الدستوري الحالي يشمل جزأين هما تنظيم المواضيع غير المخصصة للقانون، يعني المواد التي لم يدرجها الدستور في مجال القانون وهو من اختصاص رئيس الجمهورية، والجزء الآخر يتضمن الأعمال التقنينية المرتبطة بتنفيذ القوانين، وهو من اختصاص رئيس الحكومة. في هذا الموضوع تحديدا اتبع المؤسس الدستوري الجزائري نظيره الفرنسي الذي ميز بين مجال القانون، le domaine de la loi، ومجال

التنظيم، le domaine du règlement. سنعود إلى هذه النقطة في البحث المتعلق بالحكومة، ونسجل الآن أن سلطة التنظيم تنقسم حاليا إلى تنظيم يمكن أن نسميه كما في النظام الفرنسي أيضا تنظيما مستقلا، règlement autonome وتنظيما مرتبطا بتنفيذ القوانين، règlement lié à l'exécution des lois. النوع الأول من التنظيم يمارسه رئيس الجمهورية عن طريق أدوات قانونية هي المراسيم الرئاسية التنظيمية، والثاني يمارسه رئيس الحكومة بواسطة المراسيم التنفيذية. توزيع سلطة التنظيم بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري قبل المراجعة كان هو الآخر نتيجة تأسيس الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية.

- سلطة التعيين

عندما كانت السلطة التنفيذية أحادية كانت سلطة التعيين لرئيس الجمهورية الذي كان في الوقت نفسه رئيسا للحكومة. منذ مجيء دستور 1989 وكما هو الشأن في ما يتعلق بالاختصاصات التنظيمية، أصبحت سلطة التعين موزعة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة مع رجحان واضح لصالح الأول، يعني أن سلطات رئيس الجمهورية في مجال التعيين أوسع بكثير من سلطات رئيس الحكومة في المجال نفسه.

في النظام الراهن هناك نصوص تبين الوظائف والمناصب التي يعين فيها رئيس الجمهورية. القسم الأهم من التعيينات التي يختص بها هذا الأخير موجود في الدستور والقسم الآخر نجده في المرسوم[1] المتعلق بسلطة التعيين لرئيس الجمهورية في الوظائف المدنية والعسكرية.

في جملة التعيينات الرئاسية المدسترة نجد تعيين رئيس الحكومة وأعضائها، وتعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج (الفقرة الأخيرة من

[1] هو المرسوم الرئاسي رقم 99 - 240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

المادة 78) والتعيين في الوظائف العليا للدولة، الواردة في المادة 78، وهي كل التعيينات التي تتم داخل مجلس الوزراء، وتعيين رئيس مجلس الدولة، والأمين العام للحكومة ومحافظ بنك الجزائر والقضاة ومسئولي أجهزة الأمن والولاة.

▪ الصلاحيات العسكرية

رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية وهو الذي يتولى مسئولية الدفاع الوطني (الفقرتان الأولى والثانية من المادة 77). هذه الصلاحية الدستورية، بالإضافة إلى صلاحية التعيين في الوظائف العسكرية، تسمح طبعا لرئيس الجمهورية أن يحتفظ لنفسه بمنصب وزير الدفاع، وهو ما حدث بانتظام تقريبا منذ دستور 1976 إلى اليوم، حيث نجد رئيس الجمهورية هو نفسه وزير الدفاع. الاستثناء من هذه القاعدة كان في الفترة الأخيرة من عهد الرئيس بن جديد الذي أسند المنصب للعميد خالد نزار. في سياق الحديث عن الصلاحيات العسكرية لرئيس الجمهورية نسجل أيضا أنه رئيس المجلس الأعلى للأمن[1] (المادة 173)، تلك الهيئة الاستشارية التي يتمثل دورها، دستوريا، في تزويد رئيس الجمهورية بآراء استشارية لكن تبين أنها أكثر من ذلك بكثير لأنها كانت صاحبة القول الفصل في الظروف الدقيقة التي مرت بها الجزائر. فهي التي أوقفت المسار الانتخابي في جانفي 1992، وهي التي مارست صلاحية تعيين السيد ليامين زروال رئيسا للدولة في جانفي 1994...الخ.

▪ الصلاحيات الدبلوماسية

لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في مجال السياسة الخارجية والعلاقات الدولية للبلاد. فهو الذي يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها ويشرف على تنفيذها (الفقرة 3 من المادة 77)، ويمارس ضمن هذه الصلاحية الشاملة كل الاختصاصات المرتبطة بها من تعيين وزير الخارجية والسفراء والمبعوثين فوق

---

[1] في دستور 1989، كان المجلس الأعلى للأمن مشكلا من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ووزراء الخارجية والداخلية والعدل والاقتصاد وقائد أركان الجيش الوطني الشعبي.

العادة وإنهاء مهامهم، واستلام أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب في الجزائر وأوراق إنهاء مهامهم (الفقرة الأخيرة من المادة 78). هو الذي يبرم المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويصادق عليها بعد موافقة البرلمان (الفقرة 9 من المادة 77 والمادة 131).

يمارس رئيس الجمهورية كل السلطات المتصلة بالسياسة الخارجية بحرية تامة تقريبا، فقط هناك شرط الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية من قبل البرلمان، بعد إبرامها وقبل المصادقة عليها ثم الإشراف على تنفيذها من جانب رئيس الجمهورية ؛ وإمكانية قيام البرلمان بإجراء مناقشة حول هذه السياسة الخارجية وإصدار لائحة بشأنها على ما سنراه لاحقا عند تناول سلطة الرقابة البرلمانية.

الاختصاصات العسكرية والصلاحيات الدبلوماسية تشكل في وقتنا الحاضر مجالين محتكرين تقريبا من قبل رئيس السلطة التنفيذية في مختلف النظم السياسية. مبرر ذلك أن هذين المجالين نظرا لأهميتهما الحيوية بالنسبة إلى علاقات البلاد مع الخارج ووضعها الأمني في الداخل وفي الخارج انتهى الأمر بإسنادهما إلى السلطة الأعلى والأكثر استقرارا في الدولة وهي رئيس الجمهورية، حامي الدستور وضامن الوحدة الوطنية والمسئول عن دفاع البلاد وأمنها. والهدف من ذلك إضفاء الاستقرار على سياسة البلاد في هذين المجالين وحمايتهما من التقلبات التي يمكن أن تأتي بها تغيرات الأغلبية البرلمانية في ما لو أسندت سلطات واسعة إلى البرلمان في هذين الحقلين.

ب. سلطات رئيس الجمهورية في علاقته مع البرلمان

يملك رئيس الجمهورية في علاقته مع البرلمان سلطات تتعلق بعمل البرلمان وسلطات تتصل باختصاص البرلمان.

أولا - الرئيس وعمل البرلمان

نسجل في هذا الصدد ثلاث سلطات :

▪ سلطة استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية (المادة 118) : يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين سنويا. بالإضافة إلى هذه الدورات العادية يمكنه الاجتماع في دورات غير عادية بطلب من إحدى السلطات المخولة دستوريا لذلك، وهي رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وثلثان من أعضاء المجلس الشعبي الوطني. سنتوسع في هذه النقطة في الفقرة المتعلقة بالدورات البرلمانية ضمن الفصل الخاص بالسلطة التشريعية.

▪ حق الحل (المادة 129) : هذه السلطة من الاختصاصات الأساسية لرئيس الجمهورية. حق الحل من السمات البارزة للنظام البرلماني وشبه الرئاسي. ويعتبر حق الحل المقابل لمسئولية الحكومة أمام الغرفة السفلى من البرلمان. يتعلق حق الحل بالمجلس الشعبي الوطني فقط من دون مجلس الأمة. ولرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في ممارسته. القيود الشكلية المفروضة عليه في هذا الصدد تتمثل في استشارة رئيسي الغرفتين، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ورئيس الحكومة، قبل الإقدام على الحل أو تنظيم انتخابات تشريعية قبل موعدها.

لجوء الرئيس إلى الحل يمكن أن يتم في حالات متنوعة منها مثلا عند وجود أغلبية معارضة في البرلمان، تكون قد اتجهت نحو عرقلة مشاريع القوانين التي يبادر بها رئيس الحكومة بإيعاز من رئيس الجمهورية. هذه الوضعية تزداد تعقيدا خاصة إذا كان رئيس الحكومة لا ينتمي إلى الحزب الحائز على الأغلبية في البرلمان. يمكن أن يتم الحل أيضا إذا كانت هناك أغلبية برلمانية مؤيدة للرئيس لكنها ضعيفة، ولا تسمح بتمرير المبادرات التي تتطلب أغلبية موصوفة. في الحالتين السابقتين يمكن إذاً لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى الحل للحصول على أغلبية في الحالة الأولى وعلى أغلبية أوسع ومريحة بالنسبة إليه في الاحتمال الثاني.

غير أن انعدام القيود الأساسية لممارسة حق الحل لا يعني أن الأمر سهل بالنسبة إلى الرئيس. فماذا لو تم الحل وعادت الانتخابات التشريعية التي لابد أن تتبعه في غضون الأشهر الثلاثة التالية بالأغلبية نفسها ؟ في هذه الحالة يكون رئيس الجمهورية في موقف حرج. لذلك تكون ممارسة حق الحل دائما خاضعة لحسابات سياسية دقيقة من جانب الرئيس، فلا يحل المجلس إلا إذا كانت حظوظه قوية في تحقيق الهدف المنشود من وراء قرار الحل.

▪ حق توجيه خطاب إلى البرلمان

تنص المادة 128 من الدستور على أنه "يمكن رئيس الجمهورية أن يوجه خطابا إلى البرلمان"، من دون بيان للغرض من ذلك الخطاب ولا الإجراءات المرتبطة به. إلا أن المعلوم في التقاليد الدستورية لأنظمة الفصل بين السلطات أن القصد من الخطاب قيام رئيس الجمهورية بإطلاع البرلمان على رغبات يتمنى أن يقوم البرلمان بالاستجابة لها، فيتم ذلك عن خطاب بمعنى رسالة، message، لأن التقاليد الدستورية تحظر على رئيس الجمهورية أن يذهب إلى البرلمان. رئيس الحكومة يذهب إليه في مناسبات معينة ومتعددة (تقديم برنامج الحكومة، عرض بيان السياسة العامة، حالات الاستجواب...) أما رئيس الجمهورية فلا يفعل ذلك. فهو إذاً يرسل خطابا إلى البرلمان. في النظام الفرنسي مثلا، عندما يوجه رئيس الجمهورية خطابا إلى البرلمان يقوم رئيسا الغرفتين بتلاوته على البرلمانيين وتنتهي الجلسة من دون إجراء أي مناقشة حوله.

ثانيا - الرئيس واختصاص البرلمان

الاختصاص الأول للبرلمان هو التشريع، بيد أن ذلك لا يعني أن البرلمان يمارس سلطة التشريع بعيدا عن كل مشاركة من رئيس الجمهورية، بل هناك دور لرئيس الجمهورية في هذا المجال يتم عن طريق مجموعة من التدخلات في العملية التشريعية أو من خلال تجاوز البرلمان باللجوء إلى الاستفتاء.

▪ الإصدار والنشر (المادة 126 من الدستور)

أولا - الرئيس وعمل البرلمان

نسجل في هذا الصدد ثلاث سلطات :

▪ سلطة استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية (المادة 118) : يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين سنويا. بالإضافة إلى هذه الدورات العادية يمكنه الاجتماع في دورات غير عادية بطلب من إحدى السلطات المخولة دستوريا لذلك، وهي رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وثلثان من أعضاء المجلس الشعبي الوطني. سنتوسع في هذه النقطة في الفقرة المتعلقة بالدورات البرلمانية ضمن الفصل الخاص بالسلطة التشريعية.

▪ حق الحل (المادة 129) : هذه السلطة من الاختصاصات الأساسية لرئيس الجمهورية. حق الحل من السمات البارزة للنظام البرلماني وشبه الرئاسي. ويعتبر حق الحل المقابل لمسئولية الحكومة أمام الغرفة السفلى من البرلمان. يتعلق حق الحل بالمجلس الشعبي الوطني فقط من دون مجلس الأمة. ولرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في ممارسته. القيود الشكلية المفروضة عليه في هذا الصدد تتمثل في استشارة رئيسي الغرفتين، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ورئيس الحكومة، قبل الإقدام على الحل أو تنظيم انتخابات تشريعية قبل موعدها.

لجوء الرئيس إلى الحل يمكن أن يتم في حالات متنوعة منها مثلا عند وجود أغلبية معارضة في البرلمان، تكون قد اتجهت نحو عرقلة مشاريع القوانين التي يبادر بها رئيس الحكومة بإيعاز من رئيس الجمهورية. هذه الوضعية تزداد تعقيدا خاصة إذا كان رئيس الحكومة لا ينتمي إلى الحزب الحائز على الأغلبية في البرلمان. يمكن أن يتم الحل أيضا إذا كانت هناك أغلبية برلمانية مؤيدة للرئيس لكنها ضعيفة، ولا تسمح بتمرير المبادرات التي تتطلب أغلبية موصوفة. في الحالتين السابقتين يمكن إذاً لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى الحل للحصول على أغلبية في الحالة الأولى وعلى أغلبية أوسع ومريحة بالنسبة إليه في الاحتمال الثاني.

غير أن انعدام القيود الأساسية لممارسة حق الحل لا يعني أن الأمر سهل بالنسبة إلى الرئيس. فماذا لو تم الحل وعادت الانتخابات التشريعية التي لابد أن تتبعه في غضون الأشهر الثلاثة التالية بالأغلبية نفسها ؟ في هذه الحالة يكون رئيس الجمهورية في موقف حرج. لذلك تكون ممارسة حق الحل دائما خاضعة لحسابات سياسية دقيقة من جانب الرئيس، فلا يحل المجلس إلا إذا كانت حظوظه قوية في تحقيق الهدف المنشود من وراء قرار الحل.

▪ حق توجيه خطاب إلى البرلمان

تنص المادة 128 من الدستور على أنه "يمكن رئيس الجمهورية أن يوجه خطابا إلى البرلمان"، من دون بيان للغرض من ذلك الخطاب ولا الإجراءات المرتبطة به. إلا أن المعلوم في التقاليد الدستورية لأنظمة الفصل بين السلطات أن القصد من الخطاب قيام رئيس الجمهورية بإطلاع البرلمان على رغبات يتمنى أن يقوم البرلمان بالاستجابة لها، فيتم ذلك عن خطاب بمعنى رسالة، message، لأن التقاليد الدستورية تحظر على رئيس الجمهورية أن يذهب إلى البرلمان. رئيس الحكومة يذهب إليه في مناسبات معينة ومتعددة (تقديم برنامج الحكومة، عرض بيان السياسة العامة، حالات الاستجواب...) أما رئيس الجمهورية فلا يفعل ذلك. فهو إذاً يرسل خطابا إلى البرلمان. في النظام الفرنسي مثلا، عندما يوجه رئيس الجمهورية خطابا إلى البرلمان يقوم رئيسا الغرفتين بتلاوته على البرلمانيين وتنتهي الجلسة من دون إجراء أي مناقشة حوله.

ثانيا - الرئيس واختصاص البرلمان

الاختصاص الأول للبرلمان هو التشريع، بيد أن ذلك لا يعني أن البرلمان يمارس سلطة التشريع بعيدا عن كل مشاركة من رئيس الجمهورية، بل هناك دور لرئيس الجمهورية في هذا المجال يتم عن طريق مجموعة من التدخلات في العملية التشريعية أو من خلال تجاوز البرلمان باللجوء إلى الاستفتاء.

▪ الإصدار والنشر (المادة 126 من الدستور)

التدخل الأول للرئيس في العملية التشريعية يتم عن طريق الإصدار والنشر، ذلك أن قيام البرلمان بالتصويت على قانون ما وإقراره لا يعني أن القانون قد أصبح نافذاً إذ تبقى عمليتا الإصدار والنشر، وهما من اختصاص رئيس الجمهورية. الإصدار، وهو عملية تتم بواسطة مرسوم رئاسي يسمى مرسوم الإصدار، بمثابة اعتراف بوجود القانون الجديد وإعلان ذلك الاعتراف أمام المواطنين. أما النشر فهو عبارة عن عملية مادية تتمثل في قيام رئيس الجمهورية بإعطاء أمر النشر وتنفيذه من قبل المصالح المعنية من خلال الجريدة الرسمية. أهمية النشر أنه يحدد تاريخ بداية سريان القانون (أربع وعشرون ساعة بعد وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة). تحديد بداية سريان القانون مهم. فقبل نشر هذا الأخير ومرور المدة القانونية على وصوله إلى مقر الدائرة، لا يعاقب أحد على مخالفته عملا بقاعدة "لا تكليف إلا بمعلوم"، أما بعد ذلك فهناك جزاء على مخالفته حتى لغير العارف بمضمونه تطبيقا للقاعدة الأخرى القائلة بأنه "لا أحد يُعد جاهلًا للقانون".

في النظام الجزائري الحالي ينص الدستور على قيام رئيس الجمهورية بإصدار القانون في أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. ويمدد هذا الأجل إلى غاية صدور رأي المجلس الدستوري إذا كان القانون موضوع إخطار للمجلس الدستوري من قبل إحدى السلطات المخولة ذلك. لكن إذا لم يكن القانون محل إخطار، و لم يقم رئيس الجمهورية بعمل الإصدار، فإن الدستور لا يحدد جزاء على الامتناع عن الإصدار.

- حق طلب إجراء مداولة ثانية (المادة 127)

طلب إجراء مداولة ثانية يشكل التدخل الثاني لرئيس الجمهورية في العملية التشريعية. عند وصول القانون الذي أقره البرلمان إلى رئيس الجمهورية من أجل إصداره، يمكن أن يكون للرئيس اعتراضات على القانون المذكور. في هذه الحالة بإمكانه أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني إعادة النظر فيه عن

طريق مناقشة جديدة وتعديل محتمل وتصويت جديد. هذا ما يسمى بالقراءة أو المداولة الثانية. في حالة المداولة الثانية، لكي يمر القانون من جديد، أي لكي يكون رئيس الجمهورية ملزما بإصداره، لابد أن يتم التصويت عليه بأغلبية الثلثين في المجلس الشعبي الوطني. من غير هذا الشرط لا يمكن أن يمر القانون بصيغته السابقة، بل يتعين على المجلس إن أراد تمريره أن يعدله بما يتماشى مع رغبة الرئيس، أو يستبعده بانتظار تعويضه بمشروع أو اقتراح قانون جديد.

نسجل بشأن هذه النقطة أن الغرفة المعنية بالقراءة الثانية هي الغرفة السفلى، المجلس الشعبي الوطني وليس مجلس الأمة، وأن الأجل المحدد لطلب القراءة الثانية هو الثلاثون يوما التالية لتاريخ إقراره، بينما أجل الإصدار هو كما رأينا ثلاثون يوما ابتداء من تاريخ استلام النص من لدن رئيس الجمهورية. وهذا يجعل أجل الإصدار أطول بقليل من أجل القراءة الثانية، ويقدر الفرق بين الأجلين بالحيز الزمني الذي يمر بين إقرار القانون ووصوله إلى رئيس الجمهورية، وهذا الفرق أقصاه عشرة أيام لأن القانون المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ينص على أن رئيس مجلس الأمة يبلغ النص الذي صادق عليه هذا الأخير خلال عشرة أيام من تاريخ المصادقة.

- إخطار المجلس الدستوري (المادة 166)

رأينا من خلال السلطة السابقة أن رئيس الجمهورية باستطاعته أن يطلب قراءة ثانية في حالة اعتراضه على قانون أقره البرلمان. وهناك إمكانية دستورية أخرى وهي عدم طلب قراءة ثانية بل قيام رئيس الجمهورية، إذا كان الاعتراض بحجة أن النص مخالف للدستور، بإحالة هذا النص على المجلس الدستوري من أجل النظر في مدى دستوريته. وهذا ما نسميه حق الإخطار الذي سنعود إليه بمزيد من التفصيل في باب المجلس الدستوري. يعتبر هذا تدخلا في العملية التشريعية لأن الإخطار يمكن أن يسفر عن رأي من المجلس الدستوري مفاده أن النص موضوع الإخطار مخالف للدستور، وهو ما يؤدي إلى عدم إصداره كليا

إذا كان بعموميته مخالفا للدستور، أو إصداره لكن بعد تعديل الأحكام اللادستورية فيه إذا كانت بعض أحكامه فقط غير مطابقة للدستور.

▪ التشريع بأوامر (المادة 124)

منذ بداية التجربة الدستورية الجزائرية كان لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر. الاستثناء الوحيد في هذا المجال نجده في دستور 1989 الذي سحب هذه السلطة من رئيس الجمهورية. يبدو أن ذلك كان تعبيرا عن رغبة المؤسس الدستوري في تحقيق شيء من الفصل الجامد بين السلطات الذي يقتضي أن تكون سلطة التشريع بكاملها للبرلمان وحده. وقد يكون ذلك أيضا نتيجة التسرع في كتابة ذلك الدستور الذي أوقف بسحب هذا الاختصاص من رئيس الجمهورية سلطة التشريع طيلة المدة الفاصلة بين الدورات البرلمانية، وطيلة شغور المجلس الشعبي الوطني في حالة الحل. ولذلك سرعان ما تمت العودة إلى هذه السلطة الرئاسية. في الدستور الحالي إذاً باستطاعة رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في ثلاث حالات هي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وبين دورتي البرلمان، وفي فترة الحالة الاستثنائية. وتعرض الأوامر المتخذة في الحالتين الأولين، أي حالة الشغور وما بين الدورات البرلمانية، على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له من أجل الموافقة عليها. وفي حالة عدم الموافقة تعد الأوامر لاغية. دستوريا، حياة الأوامر التشريعية متوقفة إذاً على موافقة البرلمان إلا أنه بالنظر إلى واقع النظام السياسي والدستوري الراهن، يبدو أنه من الصعب للغاية على البرلمان رفضها لاسيما وأن الأوامر تكون قد دخلت حيز التنفيذ قبل عرضها على البرلمان، وهذا من شأنه أن يتسبب في إحجام أعضاء البرلمان عن رفضها. مهما يكن من أمر، فإلى الآن لم يحدث أن رفض البرلمان أمرا واحدا من الأوامر التشريعية, ومن غير المتوقع أن يتم ذلك في ظل التوازنات التأسيسية الراهنة.

▪ حق اللجوء إلى الاستفتاء (الفقرة 8 من المادة 77)

يقصد بالاستفتاء تحكيم الشعب في موضوع معين، واللجوء إليه من سلطات رئيس الجمهورية الحاسمة، باستطاعته أن يمارسه من غير قيد. والاستفتاء يمكن أن يتم في ظروف وحالات متنوعة. من هذه الحالات اللجوء إلى الاستفتاء لتجاوز البرلمان إذا كان رئيس الجمهورية يتوقع معارضة برلمانية لمشروعه، ويمكن أيضا أن يتم بشأن موضوع كان البرلمان قد وافق على نص يتعلق به لكن رئيس الجمهورية أراد أن يضفي عليه مزيدا من الشرعية، فيعرضه على الشعب ليعبر عن رأيه في الموضوع لأن رأي الشعب يعتبر أعلى درجات الشرعية. ويمكن للاستفتاء أن يكون وسيلة لفض نزاع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

في النظام الدستوري الحالي هناك حق اللجوء إلى الاستفتاء من دون جزاء في حالة إخفاق رئيس الجمهورية عند استخدامه، نعني أن الدستور لا يلزم رئيس الجمهورية بالاستقالة إذا كانت نتائج الاستفتاء مخالفة لإرادته. لكن أمرا كهذا في حال وقوعه ستكون له بطبيعة الحال آثار سيئة على نفوذ رئيس الجمهورية وعلاقته بالشعب. فعدم التصويت الإيجابي على المشروع الرئاسي المطروح للاستفتاء معناه أن رئيس الجمهورية فقد الأغلبية، على الأقل بخصوص موضوع الاستفتاء. بقي أن نسجل ملاحظة عن الجانب التقني والشكلي في الاستفتاء. هذا الأخير يختلف عن الانتخاب من ناحية كونه يتم في صورة سؤال تُطلب الإجابة عنه بنعم أو لا، وليس في الاستفتاء أيضا إمكانية اختيار بين برامج، هناك فقط قبول أو رفض لمشروع، أما في الانتخاب فهناك تصويت لصالح شخص أو مجموعة من الأشخاص مجتمعين في قائمة، أو اختيار واحد من المرشحين إذا كانت الانتخابات رئاسية، ومن خلال ذلك اختيار برنامج سياسي لشخص أو لحزب أو لتحالف... الخ.

ثالثا - تعديل الدستور

هناك ثلاث طرق لتعديل الدستور في النظام الحالي مبينة في المواد من 174 إلى 178.

الطريقة الأولى : تأتي المبادرة بالتعديل من رئيس الجمهورية، وبعد أن يصوت البرلمان على مشروع التعديل حسب الإجراءات نفسها المتبعة أثناء التصويت على نص تشريعي، يعني أن المشروع يمر على التوالي من المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة، ويكون التصويت عليه بالأغلبية، يمكن أن تكون بسيطة في المجلس الأول، وبثلاثة أرباع في مجلس الأمة، يطرح مشروع التعديل للاستفتاء. إذا حصل المشروع على مصادقة الشعب اعتبر التعديل محققا، فيصدره رئيس الجمهورية ويدخل حيز التطبيق. في حالة عدم مصادقة الشعب عليه يلغى ولا يمكن أن يعرض من جديد أثناء الفترة التشريعية الجارية.

الطريقة الثانية : تتميز هذه الطريقة باختصار الطريق من خلال الاستغناء عن الاستفتاء. وتتم كما يلي : يبادر رئيس الجمهورية بمشروع التعديل ويعرضه على المجلس الدستوري. إذا ارتأى هذا الأخير أن التعديلات المقترحة لا تمس بالتوازنات الأساسية للسلطات العمومية ولا بالمبادئ الأساسية التي تحكم المجتمع والدولة الجزائريين، ولا بالحريات العامة وحقوق المواطن ؛ بعبارات أخرى، إذا اعتبر المجلس الدستوري أن مشروع التعديل لن تترتب عليه آثار سياسية وتأسيسية كبيرة، في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية ألا يعرضه على الاستفتاء شريطة أن يحصل مشروع التعديل على ثلاثة أرباع من أصوات أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا.

نلاحظ أن الطريقة الثانية لا تستبعد اللجوء إلى الاستفتاء إلزاما إذا أراد رئيس الجمهورية ذلك لأن المؤسس الدستوري كتب في المادة 196 : "إذا ارتأى المجلس الدستوري... أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز

على ثلاثة أرباع أصوات غرفتي البرلمان". معنى ذلك أنه بإمكان الرئيس أن يعرضه على الاستفتاء حتى في الحالة التي يحصل فيها على أغلبية ثلاثة أرباع الغرفتين، كما باستطاعته أن يمرر مشروعه عن طريق الاستفتاء إذا أخفق في الحصول على أغلبية ثلاثة أرباع البرلمان. في نهاية الأمر، دور رئيس الجمهورية هو الحاسم في ما يتعلق بتعديل الدستور في النظام الراهن. منذ 28 نوفمبر 1996 عدل الدستور الحالي مرتين، وكان التعديل فيهما وفق هذه الطريقة الثانية، في أبريل 2002 وفي نوفمبر 2008.

الطريقة الثالثة : في هذه الحالة تنطلق العملية من البرلمان وتذهب إلى رئيس الجمهورية ومنه إلى الشعب. في ما يخص المبادرة بتعديل الدستور، كان هذا الحق الدستوري مقتصرا على رئيس الجمهورية منذ دستور 1976، لكن الدستور الحالي نص في مادته الـــ 177 على أنه "يمكن ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي". هناك إذاً توسيع لسلطات البرلمان في هذا المجال، إلا أن الخطوة تمت باحتشام لأن الدستور لم يلزم رئيس الجمهورية بطرح مبادرة البرلمان على الشعب ولم يورد جزاء في حالة امتناعه عن القيام بذلك. وبالتالي يظل رئيس الجمهورية صاحب القول الفصل في تعديل الدستور، تعديل لا يمكن أن يتم من دون مبادرته أو موافقته على مبادرة برلمانية في الموضوع.

ج. سلطات رئيس الجمهورية في علاقته بالسلطة القضائية

لرئيس الجمهورية ثلاث صلاحيات في علاقته مع السلطة القضائية :

- حق إصدار العفو وتخفيض العقوبات (الفقرة 7 من المادة 177)

حق إصدار العفو من الصلاحيات التقليدية لرئيس الدولة سواء كان ملكا أو أميرا أو رئيس جمهورية، يمارسها بوصفه قاضي القضاة في الدولة. في النظام الجزائري أضيف إلى حق العفو حق تخفيض العقوبات أو استبدالها. العفو

يعني خاصة إنقاذ المحكوم عليه من عقوبة الإعدام. تخفيض العقوبات يكون مثلا بتقليص مدة السجن من المؤبد إلى فترة زمنية محددة، واستبدال العقوبات يتم مثلا بإحلال السجن المؤبد محل عقوبة الحكم بالإعدام.

▪ رئاسة المجلس الأعلى للقضاء (المواد 154 ـ 157)

يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء. هذا المجلس يقرر تعيين القضاة ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي. ويتم ذلك تحت سلطة رئيسه الذي هو رئيس الجمهورية. ومن الصلاحيات الأساسية والتقليدية للمجلس الأعلى للقضاء أيضا أنه يبدي رأيا استشاريا قبليا لرئيس الجمهورية قبل قيام هذا الأخير بممارسة حق العفو.

▪ صلاحيات الرئيس تجاه المجلس الدستوري : (المادتان 164 و166)

نسجل في هذا المجال أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين ثلاثة من أعضاء المجلس الدستوري التسعة، رئيس المجلس واثنين من أعضائه، وأنه يملك حق إخطار هذه الهيئة، إلى جانب رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة على ما سنراه حينما نتناول موضوع المجلس الدستوري.

3. سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

تتميز الظروف غير العادية بوجود اضطراب واضح وشديد في الأمن العام أو عوامل تحول دون سير المؤسسات سيرا عاديا ومنتظما أو تهديد يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية أو أمن البلاد والدولة وحرمة التراب الوطني. من الناحية الدستورية، وبحسب خطورة الظروف غير العادية يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر إحدى الحالات المعبرة عن وجود ظروف غير عادية والواردة حصرا في الدستور وهي حالة الطوارئ أو حالة الحصار أو الحالة الاستثنائية أو حالة التعبئة العامة أو حالة الحرب. تختلف هذه الحالات في ما بينها من حيث درجة خطورتها على عمل المؤسسات وتأثيرها على الحريات

العامة من جراء قيامها وطيلة مدة العمل بها ومن حيث العناصر اللازمة لإعلانها... الخ.

صاحب السلطة في تقرير هذه الحالات جميعها هو رئيس الجمهورية. وهو ملزم باحترام الشروط الدستورية المتعلقة بكل واحدة منها، والتي تنقسم إلى شروط موضوعية أو أساسية تتمثل في توفر العناصر الضرورية لجواز تقرير الحالة، وشروط شكلية تتمثل باستشارة جهات معينة محددة مذكورة في الدستور.

أ. حالة الطوارئ وحالة الحصار (المادتان 91 و92)

هاتان الحالتان قريبتان من بعضهما. من الفروق الأساسية بينهما أن حالة الطوارئ تتميز بتوسيع سلطات الشرطة في مجال حفظ الأمن وبالتالي تقييد الحريات العامة، لكن الحكم يبقى بأيدي السلطات المدنية، أما حالة الحصار فتتميز بانتقال السلطة إلى الجيش بالإضافة طبعا إلى تقييد أشد للحريات العامة وإيقاف العمل السياسي.

الشرط الموضوعي واحد لقيام الحالتين، وهو طبقا للمادة 91 من الدستور وجود ضرورة ملحة تدعو إلى تقرير إحدى الحالتين. يستنتج من هذا أن قيام رئيس الجمهورية بتقرير إحدى الحالتين يتوقف على تقديره الخاص والمرتبط طبعا بدرجة الضرورة الملحة. فهو الذي يقدر ما إذا كانت الضرورة الملحة القائمة تستدعي حالة الطوارئ أم حالة الحصار. أما الشروط الشكلية لإعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار فهي اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري.

تقرير حالة الطوارئ أو حالة الحصار من الصلاحيات الشخصية لرئيس الجمهورية لكنه بموجب المادة 91 من الدستور لابد أن تتقرر إحدى الحالتين لمدة معينة لا يمكن تجاوزها إلا بموافقة البرلمان : "يقرر رئيس الجمهورية... حالة

الطوارئ أو حالة الحصار، لمدة معينة... ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو حالة الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا" (المادة 91 من الدستور). ونسجل بخصوص هاتين الحالتين أن الدستور الحالي تضمن توسيعا لسلطات البرلمان في ما يتعلق بتنظيمهما إذ جاء في المادة 92 : "يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي"، يستلزم موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، والأغلبية الدائمة المقدرة بثلاثة أرباع في مجلس الأمة.

ب. الحالة الاستثنائية (المادة 93 من الدستور)

تصادف الحالة الاستثنائية أوضاعا أشد خطورة من الحالتين السابقتين، وتُقرر عندما تكون البلاد مهددة بخطر واضح يستهدف مؤسساتها أو استقلالها أو ترابها.

في ما يخص الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية، لا تكون الضرورة الملحة كافية لإعلانها بل لابد من وجود "خطر داهم يوشك أن يصيب" المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها. أما الشروط الشكلية لتقريرها فهي استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستوري، والاستماع إلى مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن.

نسجل فروقا في الشروط الشكلية اللازمة لتقرير حالة الطوارئ أو حالة الحصار من ناحية والحالة الاستثنائية من ناحية ثانية. وهذه الفروق تتمثل في قيام المؤسس الدستوري بوضع شروط أوضح وأشد تقييدا لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية مما هو عليه الأمر في حالتي الطوارئ والحصار. في الحالة الاستثنائية نسجل استشارة المجلس الدستوري بدلا من رئيسه في الحالتين الأوليين. نظرا لأهمية القرار المتعلق بالحالة الاستثنائية، وتأثيرها الكبير على حريات المواطنين، اشترط الدستور استشارة المجلس الدستوري المكلف بالسهر على احترام الوثيقة الأساسية للدولة. في المقابل تكون استشارة الهيئة بكاملها

مفيدة للرئيس لأن الإجراءات التي سيتخذها أثناء الفترة الاستثنائية تكون بحاجة إلى شرعية وهو ما يتم عن طريق موافقة المجلس الدستوري بكامله وليس رئيسه فقط. ومع ذلك لابد من ملاحظة أن تدخل المجلس الدستوري هنا يؤدي إلى إعطاء رأي استشاري غير ملزم لرئيس الجمهورية لأن الرئيس كما رأينا صاحب السلطة التقديرية في تقرير الحالة الاستثنائية.

الفرق الآخر بين حالة الطوارئ أو الحصار والحالة الاستثنائية من حيث الشروط الشكلية هو شرط الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن والاستماع إلى مجلس الوزراء في الحالة الاستثنائية، وليس فقط اجتماع مجلس الوزراء كما في الحالتين الأوليين. الاستماع إلى مجلس الوزراء يعني استعراض آراء أعضائه والاستماع إلى تقاريرهم المفصلة عن معطيات الوضع من جميع جوانبه، وخاصة ما تعلق منها بالآثار الأمنية والعسكرية المتوقعة لاتخاذ قرار الحالة الاستثنائية. كل ذلك بالاستناد إلى معطيات ومعلومات وحجج من جانب الأعضاء. أما شرط اجتماع المجلس الأعلى للأمن فيمكن أن يعتبر إجراء شكليا يتحقق بمجرد عقد الاجتماع، وإن كان الاجتماع يقتضي بالضرورة إجراء نقاش بين رئيسه، رئيس الجمهورية، وأعضاء المجلس.

وهناك الغرض نفسه بخصوص الاستماع إلى مجلس الوزراء. في حالة الطوارئ أو الحصار يستشار رئيس الحكومة. أما في الحالة الاستثنائية فلابد أن يستمع رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء، الأمر الذي يقتضي نقاشا وتبادل آراء بينه وبين جميع أعضاء الحكومة الذين سيعبرون عن تقديرهم للموقف وتوقعاتهم للآثار المحتملة التي سوف تنجم عن تقرير الحالة الاستثنائية.

من نتائج الحالة الاستثنائية أنها تؤدي إلى انتقال سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية الذي يمارسها في تلك الفترة عن طريق التشريع بأوامر. ويفهم من صياغة المادة 124 من الدستور المتعلقة بسلطة التشريع بأوامر أن الأوامر المتخذة في فترة الحالة الاستثنائية غير خاضعة لشرط الموافقة من البرلمان تحت طائلة الإلغاء كما هو الأمر بالنسبة إلى الأوامر المتخذة في حالة الشغور وفي ما بين

الدورات البرلمانية. فالمادة المذكورة تنص على أن الأوامر تعرض على غرفتي البرلمان مباشرة بعد أن ذكرت الأوامر المتخذة في الحالتين المذكورتين. وبعد ذلك انتقلت في آخر المادة إلى الأوامر التي يمكن أن تتخذ إبان الفترة الاستثنائية. وهذا منطقي لأن الحالة الاستثنائية بحكم خطورتها لابد أن يكون بمقدور الرئيس أن يتخذ تدابير استثنائية لمواجهتها، ومن جملتها إصدار أوامر تشريعية من دون قيد الموافقة عليها من البرلمان لاحقا.

يظل البرلمان مجتمعا وجوبا طيلة مدة الحالة الاستثنائية، لأسباب بديهية واضحة تتمثل في ضرورة متابعة الأوضاع الصعبة التي تمر بالبلاد في تلك الفترة. فلا يمكن لأعضائه أن ينصرفوا إلى شئونهم الخاصة أو إلى شئون عامة ثانوية والبلاد في أوضاع دقيقة.

ج. حالة الحرب (المادة 95)

هذه الحالة هي الأشد خطراً. الشروط الموضوعية لتقريرها حسب ما ورد في المادة 95 من الدستور هي وقوع عدوان فعلي على البلاد أو كونه على وشك الوقوع. ويكون ذلك بمفهوم العدوان في ميثاق الأمم المتحدة، أي كما عرفه هذا الميثاق. أما الشروط الشكلية فهي بموجب المادة نفسها اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

يجتمع البرلمان وجوبا في حالة الحرب. واجتماع البرلمان في هذه الحالة مستمد مباشرة من الدستور ولا يتم بناء على طلب من جهة معينة كرئيس الجمهورية مثلا. وذلك بالرغم من إيقاف العمل بالدستور طيلة حالة الحرب. ويلزم الدستور رئيس الجمهورية بتوجيه خطاب إلى الأمة يعلمها فيه بدخول وضعية الحرب. وهو تصرف ضروري لأن حالة الحرب تستتبع نتائج على حريات المواطنين وحياتهم في جميع المجالات. فلابد إذاً من إطلاعهم على الوضع للإعلام وبالضرورة لتقديم مبررات اللجوء إلى إعلان الحرب.

من النتائج المباشرة لإعلان حالة الحرب إيقاف العمل بالدستور (الفقرة الأولى من المادة 96) وتولي رئيس الجمهورية جميع السلطات. وإيقاف العمل بالدستور لا يعني بالضرورة إلغاء المؤسسات القائمة بموجبه أو تجميد نشاطها، وإنما يعني أن نشاطها يصبح متوقفا على تقدير رئيس الجمهورية صاحب كل السلطات في فترة الحرب، فبإمكانه أن يترك المؤسسات تعمل كما كانت أو يرسم إطارا وحدودا لعملها. في ما يتعلق بالبرلمان، وبما أن الدستور قد نص على اجتماعه وجوبا، فمعنى ذلك أنه سيقوم أثناء مدة الحرب بعمل تقتضيه الظروف التي تمر بالبلاد وأن عمله هذا سيكون تحت إشراف رئيس الجمهورية، فلا يمكنه أن يعمل كالعادة لأن الدستور مجمد، ولا يمكن أن نتصور برلمانا يشترط الدستور اجتماعه وجوبا فقط من أجل الاجتماع والتفرج والانتظار. نلاحظ أيضا أنه إذا كان لرئيس الجمهورية أن يحدد إطار العمل للبرلمان في فترة الحرب، فليس له، منطقيا، أن يمارس حق الحل تجاه المجلس الشعبي الوطني مادام الدستور ينص على اجتماع البرلمان وجوبا.

لا تجري انتخابات رئاسية في فترة الحرب. إذا انتهت المدة الرئاسية خلال تلك الفترة بقي الرئيس العادي في منصبه وجوبا حتى تنتهي هذه الحالة (الفقرة الثانية من المادة 96). وإذا وقع شغور في المنصب بسبب استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث مانع آخر له تولى رئيس مجلس الأمة بوصفه رئيس الدولة الصلاحيات التي يقتضيها تسيير البلاد وحالة الحرب بنفس الشروط والكيفيات التي يعمل بها رئيس الجمهورية. ويصدق هذا أيضا على رئيس الدولة مهما كان، سواء أكان رئيس مجلس الأمة أم رئيس المجلس الدستوري في حالة الشغور المزدوج (في حالة اقتران وفاة رئيس الجمهورية أو استقالته بحدوث مانع لرئيس مجلس الأمة)، كما هو مبين في الفقرة الأخيرة من المادة 69 نفسها.

كنا قد أشرنا عند الحديث عن حالات الشغور أن رئيس الدولة بالنيابة لا يتمتع بجميع سلطات الرئيس العادي. فما ذا عن سلطات تقرير الحالات

السابقة ؟ هل هي محظورة عليه أم لا ؟ طبعا لا، فلا يعقل أن تستوجب الظروف قيامها ولا توجد سلطة تقررها، وهذه السلطة هي رئيس الدولة، غير أن الدستور اشترط موافقة البرلمان على قيام رئيس الدولة بتقرير إحدى هذه الحالات. فقد جاء في الفقرة الأخيرة من المادة 90 المتعلقة بالسلطات المحظورة على رئيس الدولة بالنيابة أنه لا يمكن خلال هاتين الفترتين، يعني فترة المانع لمدة 45 يوما وفترة الشغور النهائي لمدة 60 يوما، تطبيق أحكام المواد 91 و93 و95 و97 من الدستور، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن. المواد السابقة هي المواد المتعلقة بتقرير حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب، والتوقيع على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.

منح الدستور رئيس الجمهورية سلطة إنهاء الحرب إذ ورد في المادة 97 أن رئيس الجمهورية يوقع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم... الخ، ولكن مع شيء من التقييد في ممارسة هذه السلطة لأن الدستور ألزمه في الوقت نفسه بتلقي رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات والمعاهدات المتعلقة بهما وعرضها فورا على كل غرفة في البرلمان من أجل الموافقة الصريحة عليها (الفقرتان 2 و3 من المادة 97).

البحث الثاني : الحكومة قبل تعديل 2008

في عهد الأحادية، أي في دستور 1963 ونظام 19 جوان ودستور 1976، لم تكن الحكومة مؤسسة متميزة عن مؤسسة رئيس الجمهورية. كانت السلطة التنفيذية أحادية كما في النظام الرئاسي حيث يكون رئيس الجمهورية رئيس الحكومة في الوقت نفسه. ابتداء من 1976 رأينا أن دستور 22 نوفمبر 1976 قد نص على إمكانية تعيين وزير أول، ثم صار هذا التعيين إجباريا بموجب تعديل 7 جويلية 1979. إلا أن الوزير الأول في ذلك الوقت مختلف عن رئيس الحكومة ابتداء من دستور 89. الوزير الأول كان شخصية سياسية ضعيفة تأسيسيا، تابعة تماما لرئيس الجمهورية شأنه في ذلك شأن بقية الوزراء، بل بإمكاننا أن نتصور

وجود وزراء في ذلك الوقت أقوى من الوزير الأول. حسب المادة 123 من دستور 1976، يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ومن بينهم وزيرا أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وفي تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء. ويمارس الوزير الأول اختصاصاته في نطاق الصلاحيات التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية طبقا للمادة 111، الفقرة 15، من الدستور. يتجلى في نص هذه المادة الموقع الضعيف للوزير الأول الذي يقتصر دوره على مساعدة الرئيس وتنسيق النشاط الحكومي وممارسة ما يفوض إليه من صلاحيات.

ابتداء من تعديل 3 نوفمبر 1988 أنشئت الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية، وبقيت هذه الصيغة قائمة إلى 2008، بمعنى أن هناك مؤسستين متميزتين، هما رئيس الجمهورية والحكومة، لكل منهما اختصاصات يستمدها من الدستور. فالثنائية تتجسد إذاً في وجود حكومة لها سلطات متميزة عن سلطات رئيس الجمهورية، وتتجلى كذلك في ارتباط هذه الحكومة بجهة أخرى غير الرئيس، بالإضافة إلى ارتباطها بالرئيس طبعا، وهذه الجهة هي البرلمان الذي تكون الحكومة مسئولة أمامه حسب الكيفيات المبينة في الدستور.

1. تشكيل الحكومة

أ. تعيين رئيس الحكومة (الفقرة 5 من المادة 77)

بموجب الفقرة الخامسة من المادة 77 في الدستور، يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة وينهي مهامه. ولم يرد في الدستور أي قيد على الرئيس عند ممارسته هذه الصلاحية. على وجه الخصوص، لم يلزم الدستور رئيس الجمهورية بتعيين رئيس حكومة من الحزب صاحب الأغلبية[1] في البرلمان. دستوريا، يتمتع إذاً رئيس الجمهورية بحرية كبيرة في هذا المجال، فبإمكانه تعيين رئيس حكومة من الأغلبية أو من الأقلية أو حتى من الأحرار. لكن من البديهي

[1] السيد أحمد أويحى تولى رئاسة الحكومة لفترة طويلة في زمن لم يكن فيه حزبه، التجمع الوطني الديموقراطي، يملك الأغلبية في البرلمان التي كانت آنذاك بأيدي جبهة التحرير الوطني.

أن هذه الحرية لا يمكن أن تكون مطلقة، فرئيس الجمهورية قبل القيام باختياره لابد أن يراعي تشكيلة الطيف السياسي في البرلمان خاصة، وموازين القوى السياسية في مؤسسات الدولة.

إنهاء مهام رئيس الحكومة أيضا من اختصاص رئيس الجمهورية. فالفقرة الخامسة من المادة 77 في دستور 1996 واضحة في هذا الصدد : رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه، وهي نفسها الفقرة الخامسة في المادة 74 من دستور 1989. كان قاصدي مرباح، أول رئيس حكومة[1] في عهد ثنائية السلطة التنفيذية، قد حاول الإفلات من تطبيق الجزء الأخير من هذه الفقرة مؤكدا أن رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد آنذاك لم يكن مخولا لتنحيته، وأن المجلس الشعبي الوطني هو الذي يمكنه القيام بذلك، غير أن الدستور كان واضحا في هذه النقطة. فرئيس الحكومة صحيح أنه مسئول أمام البرلمان منذ نوفمبر 1988 لكنه مسئول أيضا أمام رئيس الجمهورية المختص بتعيينه وإنهاء مهامه.

ب. تعيين الوزراء (المادة 79)

تقضي الفقرة الأولى من المادة 79 بأن "يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم". بموجب هذه المادة تكون عملية تعيين الحكومة مقسمة بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية. فرئيس الحكومة يقوم باختيار الوزراء لكن القول الفصل لرئيس الجمهورية لأنه صاحب الاختصاص في تعيين أعضاء الحكومة، يعني القيام بالإجراء الدستوري (التعيين) الذي يضفي الوجود القانوني على تشكيل الحكومة. ولا يعقل أن يعمد رئيس الجمهورية إلى تعيين أشخاص لا يوافق على وجودهم في المنصب. كما أنه من المنطقي والضروري أن يكون لرئيس الحكومة إمكانية المشاركة في اختيار أعضاء الفريق الذي سيعمل معه لتنفيذ برنامج حكومته.

---

[1] تولى قاصدي مرباح رئاسة الحكومة من نوفمبر 1988 إلى سبتمبر 1989.

انتهاء مهام رئيس الحكومة وأعضائها : تكون الحكومة في نظام الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية مسئولة بصورة تضامنية، يعني أن التشكيلة كلها مرتبطة قانونيا برئيسها. فانتهاء مهام رئيس الحكومة يؤدي بالتبعية إلى إنهاء مهام جميع الوزراء. ولذلك فإن الدستور لم يبين كيفية انتهاء مهام الوزراء مكتفيا ببيان الحالات التي تنتهي فيها مهام رئيس الحكومة. وحالات انتهاء مهام هذا الأخير هي :

إذا استقال رئيس الحكومة (المادة 86)

إذا قام رئيس الجمهورية بإنهاء مهامه (الفقرة 5 من المادة 77)

إذا رفض برنامجه على نحو ما سنراه لاحقا (المادة 81)

إذا ترشح رئيس الحكومة في حالة الشغور لرئاسة الجمهورية، يستقيل من منصبه ويعين رئيس الدولة بالنيابة رئيسا للحكومة من بين أعضائها (الفقرة 2 من المادة 90).

نتيجة تصويت المجلس الشعبي الوطني على ملتمس رقابة، أو عدم تصويته بالأغلبية على لائحة ثقة مطلوبة من رئيس الحكومة طبقا للإجراءات والشروط الواردة في المواد 84 و135 إلى 137، والتي سنعود إليها بمزيد من التفصيل في باب السلطة التشريعية عند معالجة موضوع الرقابة البرلمانية على الحكومة.

في ما يخص التعديلات الجزئية التي تمس عددا من الوزراء، لم يبين الدستور كيفية ذلك، غير أنه من الواضح أن العملية تتم بالاشتراك بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية مع غلبة الدور العائد لهذا الأخير. فأعضاء الحكومة تابعون أثناء عملهم لسلطة رئيس الحكومة، والحكومة بدورها خاضعة لرقابة رئيس الجمهورية في ما يتعلق بتقييم أدائها كفريق، وتقييم أداء أعضائها فرادى. فتنحية وزير أو وزراء يمكن أن تأتي إذاً من رئيس الجمهورية ويمكن أن تتم من هذا الأخير بناء على اقتراح من رئيس

الحكومة، لكن دائما بشرط موافقة رئيس الجمهورية، ومن غير هذه الموافقة لا يمكن تعديل الحكومة.

ج. مسئولية الحكومة أمام البرلمان

مسئولية الحكومة أمام البرلمان كما سبق أن ذكرنا من السمات الأولى للأنظمة البرلمانية وشبه الرئاسية، من دون الأنظمة الرئاسية. في التجربة الدستورية الجزائرية، كانت مسئولية الحكومة أمام المجلس الوطني واردة في دستور 1963 رغم أحادية السلطة التنفيذية في تلك الوثيقة، واختفت بطبيعة الحال في دستور 1976 لتعود من جديد مع تعديل 3 نوفمبر 1988، ثم أسست في دستور 1989 وفي صيغته الحالية، دستور 1996. وتتجلى هذه المسئولية في فترتين مختلفتين من عمر الحكومة، في بداية عهدها عن طريق شرط الموافقة على برنامجها، وأثناء عملها بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة. نتناول هنا الآليات المتعلقة بمسئولية الحكومة في بداية مهامها، ونؤجل الآليات المرتبطة ببيان السياسة العامة إلى حين الحديث عن الرقابة البرلمانية في فصل السلطة التشريعية التالي.

الموافقة على برنامج الحكومة ومسئولية الحكومة : نظمت هذه المسألة بواسطة أربع مواد، من 79 إلى 82 في الدستور. بعد تعيين رئيس الحكومة وأعضائها لابد أن تتم الإجراءات الدستورية التالية :

يقوم رئيس الحكومة بضبط برنامج حكومته، ويعرضه على مجلس الوزراء.

بعد الموافقة عليه في مجلس الوزراء، أي بعد موافقة رئيس الجمهورية، يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة عليه. تجري مناقشة في المجلس حول البرنامج يمكن أن تقترح خلالها تعديلات، ويمكن لرئيس الحكومة أن يعدل برنامجه في ضوء تلك المناقشة والاقتراحات المقدمة أثناءها.

الحكومة، لكن دائما بشرط موافقة رئيس الجمهورية، ومن غير هذه الموافقة لا يمكن تعديل الحكومة.

ج. مسئولية الحكومة أمام البرلمان

مسئولية الحكومة أمام البرلمان كما سبق أن ذكرنا من السمات الأولى للأنظمة البرلمانية وشبه الرئاسية، من دون الأنظمة الرئاسية. في التجربة الدستورية الجزائرية، كانت مسئولية الحكومة أمام المجلس الوطني واردة في دستور 1963 رغم أحادية السلطة التنفيذية في تلك الوثيقة، واختفت بطبيعة الحال في دستور 1976 لتعود من جديد مع تعديل 3 نوفمبر 1988، ثم أسست في دستور 1989 وفي صيغته الحالية، دستور 1996. وتتجلى هذه المسئولية في فترتين مختلفتين من عمر الحكومة، في بداية عهدها عن طريق شرط الموافقة على برنامجها، وأثناء عملها بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة. نتناول هنا الآليات المتعلقة بمسئولية الحكومة في بداية مهامها، ونؤجل الآليات المرتبطة ببيان السياسة العامة إلى حين الحديث عن الرقابة البرلمانية في فصل السلطة التشريعية التالي.

الموافقة على برنامج الحكومة ومسئولية الحكومة : نظمت هذه المسألة بواسطة أربع مواد، من 79 إلى 82 في الدستور. بعد تعيين رئيس الحكومة وأعضائها لابد أن تتم الإجراءات الدستورية التالية :

يقوم رئيس الحكومة بضبط برنامج حكومته، ويعرضه على مجلس الوزراء.

بعد الموافقة عليه في مجلس الوزراء، أي بعد موافقة رئيس الجمهورية، يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة عليه. تجري مناقشة في المجلس حول البرنامج يمكن أن تقترح خلالها تعديلات، ويمكن لرئيس الحكومة أن يعدل برنامجه في ضوء تلك المناقشة والاقتراحات المقدمة أثناءها.

يتم التصويت على البرنامج في المجلس الشعبي الوطني. إذا حصلت الموافقة، والدستور لا يشترط هنا أغلبية موصوفة مما يعني أن الأغلبية البسيطة كافية، شرعت الحكومة في العمل لتنفيذ برنامجها، وإذا لم تحصل موافقة، قدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية.

يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة جديدا وتتكرر العملية بالمراحل والإجراءات نفسها، من ضبط البرنامج ومروره من أمام مجلس الوزراء وعرضه على المجلس، ومناقشته مع إمكانية إثرائه وتكييفه، ثم التصويت عليه. إذا تمت الموافقة شرع رئيس الحكومة في العمل، وفي حالة العكس، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لكن المجلس ينحل وجوبا في هذه المرة، وتجرى انتخابات تشريعية في غضون 3 أشهر ابتداء من استقالة الحكومة وانحلال المجلس.

غير أنه تفاديا للفراغ المؤسساتي، نص الدستور على بقاء الحكومة القائمة، والمستقيلة في الواقع، لتسيير الشئون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الجديد (الفقرة الأخيرة من المادة 82)، وبمجرد الانتخابات التشريعية يتم استئناف العملية بالكيفيات نفسها.

لابد من الانتباه إذاً إلى أن الحكومة مسئولة أمام الغرفة السفلى وليس مجلس الأمة الذي يتمثل دوره في تلقي عرض حول البرنامج يقدمه له رئيس الحكومة، وإمكانية قيام الغرفة العليا بإصدار لائحة بشأنه. فالحكومة إذاً ليست مسئولة أمام مجلس الأمة، وهو في الواقع التقليد الساري في مختلف النظم، تقليد يقضي بمسئولية الحكومة أمام الغرفة السفلى المنتخبة بالاقتراع العام المباشر. بيد أن تلقي العرض وإمكانية إصدار لائحة، وما يرافق ذلك بالضرورة من اطلاع على البرنامج ومناقشته، أعمال لها أهميتها ودلالتها السياسية لأن برنامج الحكومة سيكون من أجل تنفيذه بحاجة إلى نصوص قانونية سوف تعرض حتما على المجلس الشعبي الوطني وكذلك على مجلس الأمة الذي سوف يكون له، على ما سنراه لاحقا، القول الفصل في مرورها أو فشلها. فإذا كان المجلس

الشعبي قد منح الموافقة على البرنامج، وقام مجلس الأمة بإصدار لائحة تضمنت تحفظات حوله، فمعنى ذلك أن المجلس الشعبي الوطني سيلقى في المستقبل صعوبة في تمرير القوانين التي سوف يصوت عليها. فلا يمكن إذاً للائحة مجلس الأمة في حالة صدورها أن تكون من دون تأثير على موقف المجلس الشعبي الوطني.

2. سلطات رئيس الحكومة

موضوع صلاحيات الحكومة يقود مباشرة إلى تناول صلاحيات رئيسها. وسلطات رئيس الحكومة في النظام الدستوري الحالي حددتها من حيث الأساس المادتان 79 و85 من الدستور، وهي كالآتي :

- سلطة إعداد برنامج الحكومة وضبطه

في ممارسة هذه السلطة لابد أن رئيس الحكومة يلجأ إلى مساهمة أعضاء الحكومة في إنجاز المهمة، كما إن ممارستها تضعه في علاقة دستورية إجبارية مع رئيس الجمهورية من جهة ومع البرلمان أو بالأصح المجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى. فالبرنامج الذي يتولى رئيس الحكومة مهمة إعداده وضبطه لابد أن يمر كما رأينا من مجلس الوزراء، وهو ما يعني ضرورة موافقة رئيس الجمهورية على ذلك البرنامج[1]. وكما سبق القول، يقدم البرنامج بعد ذلك إلى المجلس الشعبي الوطني من أجل مناقشته وإمكانية قيام رئيس الحكومة بتكييفه في ضوء تلك المناقشة وما يمكن أن تسفر عنه من اقتراحات. ولا يمكن من الناحية المنطقية أن يتجاهل رئيس الحكومة موقف المجلس من برنامجه لأن هذا المجلس سيصوت عليه ولأنه سيتلقى لاحقا مشاريع القوانين المتعلقة بتنفيذه. فتجاهل موقف المجلس معناه أن رئيس الحكومة سيلقى مستقبلا صعوبة في تمرير مشاريع القوانين التي سيبادر بها لتنفيذ برنامجه. وبذلك تكون عملية ضبط البرنامج،

---

[1] سنرى في سياق لاحق أن برنامج الحكومة هو في الواقع برنامج رئيس الجمهورية. لكننا الآن نتابع الموضوع من الناحية الدستورية. فالدستور يتحدث عن رئيس حكومة يضع برنامج حكومة خاص به، ليس بالضرورة هو برنامج رئيس الجمهورية.

حسب الإجراءات الدستورية الراهنة، مشتركة بين ثلاث جهات هي رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني.

▪ سلطة تنفيذ برنامج الحكومة وتنسيقه

المادة 83 من الدستور : "ينفذ رئيس الحكومة وينسق البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني". بعد حصول رئيس الحكومة على موافقة المجلس يبدأ تنفيذ برنامجه. فسلطة تنفيذ البرنامج سلطة أساسية وشاملة يملكها رئيس الحكومة. غالبية السلطات التي خوله الدستور إياها مشتقة من هذه السلطة العامة. وهو ما سيتضح من استعراض السلطات التالية التي هي في الواقع عبارة عن وسائل لأداء مهمة تنفيذ البرنامج.

▪ يوزع رئيس الحكومة الصلاحيات بين أعضاء حكومته

تشمل هذه السلطة كل ما يرتبط بتوزيع الصلاحيات ومن ضمنها إعادة تنظيم على مستوى الوزارات سواء بإنشاء وزارات جديدة أو إلغاء أخرى أو إدماج بعضها بالبعض الآخر في تنظيم وزاري واحد... الخ.

▪ رئاسة مجلس الحكومة

في دستور 96 مجلسان على مستوى السلطة التنفيذية هما مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، ومجلس الحكومة الذي يرأسه رئيس الحكومة. مجلس الحكومة هو الإطار التنظيمي الذي يعمل فيه رئيس الحكومة من أجل تنفيذ برنامجه. يجتمع مجلس الحكومة بانتظام مرة في الأسبوع لمتابعة النشاط الحكومي وتنسيقه واتخاذ ما يتطلبه ذلك من قرارات وإجراءات.

▪ سلطة السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات

هذه أقدم صلاحيات رئيس الحكومة، وفي الأصل منها أتت عبارة "السلطة التنفيذية". وهي تعود إلى فترة إنشاء البرلمان المختص بالتشريع، أي بسن القواعد القانونية، والسلطة التنفيذية المختصة آنذاك بتنفيذ هذه القوانين.

في هاتين العبارتين طبعا ما يوحي بتفوق المشرع على "المنفذ"، وقد كان ذلك بالفعل لفترات طويلة من حياة الأنظمة الغربية البرلمانية، بيد أن التطورات التي شهدتها تلك الأنظمة غيرت العلاقة بين السلطتين وأصبح الاختلال بينهما لصالح السلطة التنفيذية (من دون تمييز هنا بين شقيها) التي لم تعد مجرد منفذ لتشريع البرلمان بل صاحب السلطة الأولى في الدولة.

صلاحية رئيس الحكومة في تنفيذ القوانين والتنظيمات شاملة، فهي تتضمن القوانين، يعني النصوص التي يضعها البرلمان، والتنظيمات التي تشمل في النظام الجزائري الحالي الأوامر التشريعية قبل مصادقة البرلمان عليها والمراسيم التنظيمية التي يصدرها رئيس الجمهورية في إطار ممارسة اختصاصاته التنظيمية المتمثلة في تقنين المواد التي لا تدخل في مجال التشريع. وهذه الصلاحية من السلطات التي يتجلى فيه دور التنفيذ والتسيير الذي هو دور رئيس الحكومة. فهو هنا يسهر على عمليات التنفيذ وبالتالي يسيّر وفق ما شرعه البرلمان من ناحية ونظمه رئيس الجمهورية من ناحية أخرى.

- التوقيع على المراسيم التنفيذية

ظهرت هذه الفئة من المراسيم مع تأسيس ثنائية السلطة التنفيذية في نوفمبر 1988. سبق أن رأينا في معرض الحديث عن اختصاصات رئيس الجمهورية التنظيمية أن مجال التنظيم يشمل شقين، تنظيما مستقلا يمارسه رئيس الجمهورية لتقنين المواضيع التي لا تندرج ضمن مجال التشريع، وتنظيما يتعلق بتنفيذ القوانين يمارسه رئيس الحكومة. طبقا للفقرة الثانية من المادة 125، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة.

من ناحية المضمون، تتمثل ممارسة هذه الصلاحية في وضع نصوص توضح القوانين، تكملها وتبين كيفيات تطبيقها، وهو ما يعرف بوضع النصوص التطبيقية للقانون، لأن القوانين تتضمن قواعد عامة لا شخصية، تكون في الكثير من الأحيان غير قابلة للتطبيق بصيغتها التشريعية. ومن أجل تطبيقها تحتاج إلى

عمل تقنيني إضافي يبين طرق تنفيذها في الوضعيات القانونية المتنوعة والملموسة التي تشملها. يقوم بهذا العمل رئيس الحكومة عن طريق أدوات قانونية تسمى حاليا المراسيم التنفيذية. نعت "التنفيذية" مستمد من طبيعة هذه النصوص التي ترمي إلى تنفيذ القوانين والتنظيمات، أي تنفيذ قوانين البرلمان والنصوص التي يصدرها رئيس الجمهورية من أوامر ومراسيم رئاسية تنظيمية.

ومن خصائص المراسيم التنفيذية أنها في مرتبة أدنى من القوانين والتنظيمات في تدرج القواعد القانونية، ومن ثم فهي ملزمة بعدم مخالفتها. فهي تأتي تطبيقا لتلك النصوص. وهي من هذه الناحية تختلف تماما عن المراسيم التنظيمية الرئاسية المستقلة عن التشريع والمستمدة من الدستور مباشرة.

- سلطة التعيين

تنص الفقرة الخامسة من المادة 85 على أن رئيس الحكومة يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و78 المذكورتين سابقا.

انقسام سلطة التعيين بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة كان هو الآخر نتيجة ظهور ثنائية السلطة التنفيذية. قبل ذلك الوقت كانت سلطة التعيين لرئيس الجمهورية وحده. بعد إنشاء مؤسسة الحكومة أصبح من الضروري أن يكون لرئيسها صلاحية تعيين مساعديه واختيار الأشخاص الملائمين في تقديره للمهام المندرجة ضمن عملية تنفيذ البرنامج. ومن هنا سلطة التعيين لرئيس الحكومة. وتوزيع صلاحيات التعيين بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة لم يتم طبعا بصورة متساوية، وإنما كفة رئيس الجمهورية هي الراجحة تماما في هذا المجال. فهو من ناحية ينفرد بسلطة التعيين في الوظائف العسكرية، ومن ناحية أخرى تقع المناصب التي يعين فيها على أعلى المستويات في وظائف الدولة كما هو واضح من التعيينات المخولة له سواء في الدستور خاصة بموجب المادة 78، أو في مرسوم أكتوبر 1999 المتعلق بسلطة التعيين لرئيس الجمهورية في الوظائف المدنية والعسكرية.

▪ السهر على حسن سير الإدارة العمومية (الفقرة 6 من المادة 85)

لم يتضمن دستور 1989 هذه الفقرة ثم وردت في دستور 96. في الواقع، من المحتمل أن يكون قد تم إغفالها في الدستور الأول سهوا فقط لأن السلطة المكلفة بتنفيذ برنامج الحكومة وتسيير السياسة الداخلية في جميع الميادين لابد أن يكون تحت تصرفها كل الوسائل اللازمة لذلك، وعلى رأسها في الحالة التي تهمنا الجهاز الإداري للدولة. فرئيس الحكومة إذاً هو السلطة الإدارية العليا في الدولة، بعد رئيس الجمهورية طبعا، ويستثنى من هذه الصلاحية قطاع الإدارة العسكرية التابع لسلطة رئيس الجمهورية بصفته المسئول عن الدفاع الوطني والقائد الأعلى للقوات المسلحة والمنفرد بالتعيين في الوظائف العسكرية.

▪ سلطة المبادرة بمشاريع القوانين (المادة 119)

يحتاج رئيس الحكومة من أجل تنفيذ برنامجه إلى نصوص تشريعية. ولذلك منحه الدستور سلطة إعداد مشاريع قوانين وتقديمها إلى البرلمان لمناقشتها مع إمكانية تعديلها ثم التصويت عليها. غير أن رئيس الحكومة لا يمارس هذه السلطة بمفرده لأن مشاريع القوانين لابد أن يبدي مجلس الدولة رأيا استشاريا بشأنها، ثم تعرض على مجلس الوزراء وتذهب بعد ذلك إلى البرلمان. فإذا صادق هذا الأخير على النص المتعلق بها أصبحت قانونا بعد إصدارها من قبل رئيس الجمهورية ونشرها في الجريدة الرسمية على ما رأيناه سابقا بمناسبة الحديث عن سلطات رئيس الجمهورية وسنراه لاحقا حينما نتناول سلطات البرلمان. فالعملية تتم إذاً بمشاركة جهتين أساسيتين، رئيس الجمهورية والبرلمان، فضلا عن الرأي الاستشاري الصادر عن مجلس الدولة.

▪ سلطة الدعوة إلى عقد دورة طارئة للبرلمان (المادة 118)

رئيس الحكومة إحدى السلطات الثلاث التي تتمتع بحق الدعوة إلى عقد دورة غير عادية للبرلمان. السلطتان الأخريان هما رئيس الجمهورية وثلثا أعضاء المجلس الشعبي الوطني. ولعل رئيس الحكومة في الواقع أكثر هذه السلطات

انتخاب رئيس الجمهورية"، وكان نصها قبل التعديل "يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة".

رئيس الجمهورية والحكومة : قبل التعديل كان في الدستور كما رأينا سلطة تنفيذية مؤلفة من رئيس الجمهورية وحكومة بوصفها مؤسسة لها شيء من الكيان الدستوري، متميزة عن رئيس الجمهورية لأن الدستور جعل لها إطارا تنظيميا تعمل ضمنه، وهو مجلس الحكومة المنفصل عن مجلس الوزراء، ورئيسا حاملا لقب رئيس الحكومة، له برنامج وسلطات لا تتطلب ممارسة العديد منها الرجوع إلى أحد، لكنه مسئول بالوقت نفسه أمام رئيس الجمهورية وأمام المجلس الشعبي الوطني، الغرفة الأولى في البرلمان الجزائري، وهو ما جاء في مواد الدستور المتعلقة بالموضوع وخاصة المواد أو فقرات المواد الآتية : "يعين ـ يعني رئيس الجمهورية -رئيس الحكومة وينهي مهامه"[1]، "يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم. يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء"[2]. ومن سلطات رئيس الحكومة الهامة أنه "يرأس مجلس الحكومة" و"يوقع المراسيم التنفيذية" و"يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و78 السابقتي الذكر"[3].

أما مسئولية رئيس الحكومة فهي أمام الرئيس مقررة بعبارة "يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه"[4]، وأمام المجلس تكون في إحدى الحالتين : إذا فشل رئيس الحكومة الجديد في نيل موافقة المجلس على برنامجه[5]، أو صوت المجلس بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي على "ملتمس رقابة" أو رفض التصويت

[1] الفقرة الخامسة من المادة 74 في الدستور.

[2] المادة 79.

[3] الفقرات 2 و4 و5 من المادة 85.

[4] الفقرة الخامسة من المادة 77.

[5] المادتان 81 و82.

بالثقة لصالح الحكومة[1]. في الحالتين يكون الجزاء استقالة رئيس الحكومة مع حكومته.

مما تقدم يتبين أن الدستور الحالي قبل التعديل أخذ بثنائية على مستوى السلطة التنفيذية شبيهة جزئيا بما هو قائم في النظام شبه الرئاسي الفرنسي. وكلمة "جزئيا" مهمة لأن الحكومة هنا كمؤسسة بقيت أضعف من الحكومة في فرنسا، على سبيل المثال ليس لرئيسها ما لنظيره الفرنسي من سلطة التشريع بأوامر ولا أي صلاحية في مجال الدفاع الوطني. ونقول صيغة تشبه النظام الشبه رئاسي لمجرد المقارنة الشكلية وبشديد التحفظ لأننا لا نظن أن نظام الحكم بالجزائر يشبه النظام الفرنسي ولا أنه يمكن أن يكون كذلك ولو وضع في دستوره مواد الدستور الفرنسي من ألفها إلى يائها، لأن نظام الحكم لا يعرّف فقط بنظامه الدستوري، وأن النظام الدستوري ما هو إلا عنصر فقط من عناصر نظام الحكم لعله أقلها أهمية.

قبل التعديل إذاً هناك كيان مؤسسي ضعيف لكنه مع ذلك موجود، اسمه مؤسسة الحكومة. لكن هذا كان في الدستور. أما في الواقع فإن الحكومة ورئيسها كمؤسسة كانت ضعيفة للغاية. فلم يكن لرئيس الحكومة برنامج، وعبارة "برنامج رئيس الحكومة" الواردة في الدستور لا يعرفها القاموس السياسي بالجزائر، وهذا باعتراف رؤساء الحكومة الذين تتابعوا في المنصب، واختيار رئيس الحكومة أعضاء حكومته كان أيضا مجرد كلام، وإنما كان رئيس الحكومة يُعين كما يعين غيره من الوزراء، ولعله كان يعين بعدهم وليس قبلهم فيأتي "لرئاسة" فريق لا سلطة له على العديد من أعضائه، في تناقض مع الدستور.

ما فعله التعديل في هذا الجانب أنه ردم الهوة بين النص الدستوري والممارسة السياسية وحقق التطابق بينهما. فألغى وظيفة رئيس الحكومة

[1] المادة 84 من الدستور.

وعوضها بوزير أول، "يعين - رئيس الجمهورية - الوزير الأول وينهي مهامه"[1]. وأضيفت في المادة 77 من الدستور فقرتان جديدتان، فقرة سادسة ألغت هيئة مجلس الحكومة فأصبح للحكومة اجتماعات ليس للوزير الأول صلاحية دستورية لرئاستها، وإنما "يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة"[2]، وفقرة سابعة قضت على أمل كل وزير أول في أن يكون الأول من بين نظرائه على مستوى الحكومة مادام الرئيس بحكم هذه الفقرة "يمكنه أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه، وينهي مهامهم"[3].

إنشاء منصب وزير أول من دون سلطة اقتضى تعديل الفقرة الأولى من المادة 79 التي منحت رئيس الحكومة صلاحية اختيار الوزراء قبل قيام رئيس الجمهورية بتعيينهم فصارت "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول"، وصياغة جديدة للمادة 85 المتعلقة بسلطات رئيس الحكومة سابقا. هنا ألغيت الفقرة الثانية منها، وكان نصها أن رئيس الحكومة "يرأس مجلس الحكومة" نتيجة إلغاء الهيئة نفسها، وقيد الوزير الأول بضرورة العودة إلى الرئيس أثناء ممارسة اثنتين من صلاحياته المهمة، هما اتخاذ المراسيم التنفيذية وتوقيعها والتعيين في وظائف الدولة، فصار "يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك"[4]، و"يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية..."[5]، واحتفظ الوزير الأول بغيرها من الصلاحيات التسييرية التقنية الإدارية.

أما البرنامج فهو الآن بحكم الدستور، وليس في الواقع فقط، برنامج رئيس الجمهورية، يعود إلى الوزير الأول أمر تنفيذه بواسطة "مخطط عمل" يعده

---

[1] تعديل الفقرة الخامسة من المادة 77.

[2] الفقرة السادسة من المادة 77 بعد التعديل.

[3] الفقرة 7 من المادة 77 بعد التعديل.

[4] الفقرة الثالثة من المادة 85 بعد التعديل.

[5] الفقرة 4 من المادة 85.

وعوضها بوزير أول، "يعين - رئيس الجمهورية - الوزير الأول وينهي مهامه"[1]. وأضيفت في المادة 77 من الدستور فقرتان جديدتان، فقرة سادسة ألغت هيئة مجلس الحكومة فأصبح للحكومة اجتماعات ليس للوزير الأول صلاحية دستورية لرئاستها، وإنما "يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة"[2]، وفقرة سابعة قضت على أمل كل وزير أول في أن يكون الأول من بين نظرائه على مستوى الحكومة مادام الرئيس بحكم هذه الفقرة "يمكنه أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه، وينهي مهامهم"[3].

إنشاء منصب وزير أول من دون سلطة اقتضى تعديل الفقرة الأولى من المادة 79 التي منحت رئيس الحكومة صلاحية اختيار الوزراء قبل قيام رئيس الجمهورية بتعيينهم فصارت "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول"، وصياغة جديدة للمادة 85 المتعلقة بسلطات رئيس الحكومة سابقا. هنا ألغيت الفقرة الثانية منها، وكان نصها أن رئيس الحكومة "يرأس مجلس الحكومة" نتيجة إلغاء الهيئة نفسها، وقيد الوزير الأول بضرورة العودة إلى الرئيس أثناء ممارسة اثنتين من صلاحياته المهمة، هما اتخاذ المراسيم التنفيذية وتوقيعها والتعيين في وظائف الدولة، فصار "يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك"[4]، و"يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية..."[5]، واحتفظ الوزير الأول بغيرها من الصلاحيات التسييرية التقنية الإدارية.

أما البرنامج فهو الآن بحكم الدستور، وليس في الواقع فقط، برنامج رئيس الجمهورية، يعود إلى الوزير الأول أمر تنفيذه بواسطة "مخطط عمل" يعده

---

[1] تعديل الفقرة الخامسة من المادة 77.

[2] الفقرة السادسة من المادة 77 بعد التعديل.

[3] الفقرة 7 من المادة 77 بعد التعديل.

[4] الفقرة الثالثة من المادة 85 بعد التعديل.

[5] الفقرة 4 من المادة 85.

من أجل ذلك، كما جاء في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 79 المعدلتين : "ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة. يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء". والفرق ظاهر طبعا وكبير بين البرنامج ومخطط العمل، فالأول محتوى وخيارات سياسية والثاني أسلوب عمل وأدوات ووسائل للتنفيذ.

من جهة المسئولية لم يحصل تغيير، فلم يزل الوزير الأول كرئيس الحكومة سابقا مسئولا أمام الرئيس عن طريق التعيين والعزل وغير ذلك من الأحكام المتعلقة بمراقبة الوزير الأول ومحاسبته من قبل الرئيس. والوزير الأول مسئول أيضا أمام المجلس الشعبي الوطني مسئولية يمكن أن تُحرك بالإجراءات التي تقدم ذكرها، وهي شرط موافقة المجلس على مخطط عمله[1]؛ وإمكانية التصويت بملتمس رقابة أو رفض التصويت بالثقة في إطار المادة 84 التي لم يمسها التعديل مكتفيا بتعويض وظيفة "رئيس الحكومة" بوظيفة الوزير الأول على ما ورد في المادة 13 من قانون المراجعة.

2. عن تماسك النص الدستوري بعد التعديل

قبل التعديل كان الدستور الجزائري غير متفق مع الواقع من نواحي أهمها اثنتان، الأولى ما ذكرناه عن العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وموقع الحكومة كمؤسسة في التنظيم الدستوري. والثانية تخص مسئولية رئيس الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني. بعد التعديل يمكن القول إن النص الدستوري صار منسجما مع الواقع في الجانب الأول، أما في الثاني فلا يزال الانفصام بين الرسمي والفعلي قائما وتاما. فليس من شك في أن مسئولية الوزير الأول أمام المجلس وجميع الإجراءات والأحكام المتصلة بها مواد دستورية لا حظ لها من التطبيق. فمن أين لوزير أول على درجة من التبعية للرئيس بالشدة التي رأينا أن يكون مسئولا أمام برلمان شديد الضعف في الواقع، ووزير أول في علاقة

[1] المواد 80 و81 و82.

دستورية وفعلية مع رئيس الجمهورية جعلته في موقع شبيه بموقع الموظف نحو رئيسه في الإدارة.. وبذلك يبقى انعدام التماسك والتناقض مع الواقع من سمات الدستور الجزائري. انعدام التماسك يتعلق ببنية النص الدستوري عامة، فهو غير متماسك لأنه أنشأ منصبا أخضع صاحبه خضوعا تاما لجهة هي رئيس الجمهورية، وجعله في الوقت نفسه مسئولا أمام البرلمان. ههنا انعدام تماسك لأن الهيمنة المطلقة لرئيس الجمهورية على الوزير الأول جعلت جميع المواد المتعلقة بمسئولية الوزير الأول أمام جهة أخرى سوى رئيس الجمهورية لا موضوع لها ولا معنى. أما التناقض مع الواقع فإنه ظاهر أيضا لأن مسئولية وزير أول أمام برلمان تفترض أن هذا البرلمان له قدرة الرقابة الحقيقية على الوزير الأول، وهذا ليس شأن برلمان جزائري هو بنفسه خاضع لرقابة مضبوطة ومحكمة بعوامل وآليات وأسباب تتعدى نطاق النص الدستوري.

ملخص المراجعة الدستورية الأخيرة إذاً أنها حلت مشكلة تحديد الولاية الرئاسية، وحققت في جانب منها الانسجام بين الرسمي والفعلي بإلغائها وظيفة رئيس الحكومة، وأبقت البنية الدستورية العامة مفتقرة إلى التماسك بإبقائها مسئولية الوزير الأول أمام المجلس. سبب معالجة النقطة الأولى ظاهر ولا حاجة للعودة إليه. في المقابل، قد يكون من المفيد أن نتساءل عن دواعي التعديلات المتعلقة برئيس الحكومة، والاحتفاظ بمسئولية الوزير الأول أمام البرلمان.

في ما يخص الحكومة يمكن تفسير ذلك بالقول إن التعديلات الحاصلة لا تخلو من فائدة. صحيح أنها لن تأتي بجديد في الواقع لأن افتقار رئيس الحكومة السابق إلى ما أقره له الدستور قبل التعديل من برنامج وسلطات كان أمرا واقعا ولم يثر أي إشكال وكان يمكن استمرار العمل على هذا النحو بصورة عادية. ومع ذلك فإن الوضع الآن أفضل لرئيس الجمهورية. في السابق لابد أن كل رئيس حكومة وهو يعلن أن مهمته تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، كان حاضرا في ذهنه المواد التي تقول إن البرنامج برنامجه هو رئيس الحكومة، وإذا جاء رئيس حكومة فوجد تشكيل الحكومة عملية منتهية، لابد أن ذلك لا يعجبه لعلمه أن